

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LA HOUILLE BLANCHE

ET

LA HOUILLE VERTE

CRÉATION DES USINES HYDRAULIQUES

Étude critique

DES

Projets du Gouvernement

THÈSE DE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Lyon le 3 Mai 1909

PAR

Léonard LAVAUD

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

CRÉATION DES USINES HYDRAULIQUES

ÉTUDE CRITIQUE DES PROJETS DU GOUVERNEMENT

UNIVERSITÉ DE LYON. FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C *, I. O. Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

MABIRE, *, I. O, professeur honoraire.

GARRAUD, I O, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. O, professeur de Droit romain.

FLURER, I. O, professeur de Droit civil, Doyen.

THALLER, *, I. O. professeur honoraire.

AUDIBERT, I. O, professeur honoraire.

COHENDY, O *, I. O. professeur de Droit commercial.

PIC, I. O, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. O, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. O, professeur d'Histoire générale du droit français.

BOUVIER, I. O, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. O, professeur d'Histoire du Droit public et de droit administratif.

JOSSERAND, I. O, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

BROUILHET, A. O, professeur d'Économie politique.

HUVELIN A. O, professeur de Droit romain.

LÉVY, A. O, professeur de Droit civil.

GONNARD, A. O, professeur d'Histoire des doctrines économiques et d'Économie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. O, professeur de Procédure civile.

BECQ (J.), I. O, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

Président : M. Jean APPLETON, professeur.

Suffragants : MM. LAMEIRE et JOSSERAND, professeurs.

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LA HOUILLE BLANCHE

ET

LA HOUILLE VERTE

CRÉATION DES USINES HYDRAULIQUES

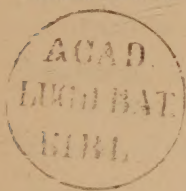
Étude critique

DES

Projets du Gouvernement

THÈSE DE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Lyon le 3 Mai 1909



PAR

Léonard LAVAUD

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

BIBLIOGRAPHIE

AUBRY et RAU. — *Cours de Droit civil français*, t. III.

BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 5^e édit., 1908. Exposé et rapport faits devant la Société d'Études législatives, *Bulletin de la Société*, n^o 3, p. 234-235, p. 269-278.

BOUGAULT. — *Législation des chutes d'eau* : Grenoble, 1902.

BROSSE (DE LA). — *Les installations hydro-électriques dans la région des Alpes*, Grenoble.

COLSON. — Observations présentées à la Société d'Études législatives, *Bulletin de la Société*, n^o 4, p. 356-375.

DAVIEL. — *Traité de la Législation et de la pratique des cours d'eau*, Paris, 3^e édit., 1845.

DEMOLOMBE. — *Cours de Code Civil, Traité des Servitudes*, XI, 4^e édit., 1867.

DUCROCQ. — *Cours de Droit administratif*.

GUILLAIN. — Exposé d'un projet de loi sur l'utilisation de la force motrice des cours d'eau non navigables ni flottables, *Bulletin de la Société d'Études législatives*, n^o 4, p. 346-429.

HANOTAUX. — Les Hautes Chutes, la Houille blanche, *Revue de Deux Mondes*, 1901, t. II, p. 482-503.

HAURIU. — *Traité élémentaire de Droit administratif*.

HAURIU et ADER. — De la législation des entreprises hydro-électriques, *Bulletin de la Société d'Études législatives*, n^o 4, p. 439-451.

JEGHER. — *Rapport sur la législation du régime des eaux en Suisse*, Berne, imprimerie K.-J. Wyss.

MASSIGLI. — Observations présentées à la Société d'Études législatives, *Bulletin de la Société*, n° 4, p. 372-375. — Note sur la nature juridique du Droit des riverains à l'usage des eaux, *Bulletin de la Société d'Études législatives*, n° 5.

MICHOUD. — Exposé d'une proposition de loi sur l'utilisation de la force motrice des cours d'eau non navigables ni flottables. — Observations présentées à la Société d'Études législatives, *Bulletin de la Société*, nos 2, 3 et 4.

NEYRET. — Observations présentées à la Société d'Études économiques de la Loire, *Bulletin*, Chevalier, Saint-Etienne, 1902.

PILLET. — Observations présentées à la Société d'Études législatives, *Bulletin de la Société*, n° 4.

PINAT. — Observations présentées : à la Société d'Études législatives, *Bulletin*, n° 4 ; à la Société d'Économie politique et sociale de Lyon, *Bulletin* ; à la Société des Agriculteurs de France, *Bulletin*.

REMOND. — Résumé de la Législation suisse concernant l'utilisation de la force motrice des cours d'eau, *Bulletin de la Société d'Études législatives*, n° 5.

SAEILLES. — Observations présentées à la Société d'Études législatives. — Note sur la nature juridique du droit des riverains à l'usage des eaux, *Bulletin de la Société* nos 4 et 5.

TAVERNIER. — *Les Forces hydrauliques des Alpes en France, en Italie et en Suisse*, Paris, Dunod, 1900. Rapport de Mission. *Les grandes forces hydrauliques des Alpes*, Rapport présenté à la Société d'Économie politique et sociale de Lyon — *Rapport sur la question de la Houille blanche* ; Délibérations et vœux divers, 1903. — Observations présentées : à la Société d'Études législatives, *Bulletin de la Société* ; à la Société d'Économie politique et sociale de Lyon, *Bulletin de la Société* ; à la Société d'Études économiques de la Loire, *Bulletin de la Société*.

PÉRIODIQUES

Bulletin de la Société d'Études législatives, n^{os} 2, 3, 4 et suivants.

Bulletin de la Société des Agriculteurs de France, année 1902 et suivantes.

Bulletin de la Société des Ingénieurs civils de France, collection.

Bulletin de la Société d'Économie politique et d'économie sociale de Lyon, année 1902 et suivantes.

Bulletin de la Société d'Études économiques de la Loire, année 1902 et suivantes.

INTRODUCTION

La question de l'aménagement des chutes d'eau, de la création des usines hydrauliques n'avait été que peu étudiée en France il y a une dizaine d'années. L'Italie et surtout la Suisse nous devançaient et nous devancent encore au sujet de la houille blanche et de la houille verte. Depuis cette époque, une littérature abondante s'est exercée sur les différents points de la question ; des congrès lui ont donné plus d'ampleur en facilitant des discussions courtoises ; des propositions de lois nombreuses, émanant du Parlement, des ingénieurs, des juristes ont été élaborées ; différents projets de loi ont enfin été soumis aux chambres qui n'ont pas encore statué sur la question.

Cependant l'industrie hydraulique s'est créée, s'est perfectionnée, a déjà pris possession des meilleures chutes avec des moyens imparfaits ou en lésant des intérêts divers. Une législation insuffisante ne lui permettait pas de suppléer à ces moyens, ne l'obligeait pas à respecter ces droits.

Il est de toute urgence qu'une loi ou que des lois soient votées : le développement de cette industrie déjà

prospère le demande impérieusement; l'établissement sur des bases fixes et parfaitement définies des droits concurrents intéressés dans cette industrie le réclame plus impérieusement encore.

Le sujet n'est donc pas épuisé; les différents projets ou propositions de lois en présence en sont une preuve. C'est la raison pour laquelle nous avons cru devoir entreprendre la présente étude.

Nous n'avons pas l'intention d'aborder, sous toutes ses faces, la question de la houille blanche, encore moins celle de la législation des cours d'eau.

Nous n'avons qu'un but : rechercher quel est le meilleur système de création des usines hydrauliques au point de vue juridique et au point de vue pratique.

Pour y arriver, il nous a semblé indispensable de faire un bref historique de la question jusqu'en 1909, en présentant, accompagnés des critiques qui leur sont adressées, les différents systèmes proposés jusqu'à cette date.

La deuxième partie est, sans conteste, la partie principale. C'est l'étude approfondie des droits concurrents intéressés dans la création de ces usines. Nous nous attacherons aux simples questions primordiales, essentielles, parce que les plus discutées, l'entente étant facile sur des points secondaires d'organisation ou de fonctionnement. Assis sur des bases juridiques solides, notre raisonnement se développera, dans la troisième partie, par une étude critique du projet du Gouvernement.

Nous avons tenu, après en avoir exposé l'économie

générale et les caractères essentiels, à citer intégralement le texte lui-même, pour permettre un plus facile rapprochement de nos critiques et des dispositions du projet de loi.

L'étude critique est subdivisée en deux parties : partie juridique et partie pratique. Elle est complétée par l'exposé du seul système qui nous paraisse compatible à la fois avec le droit et avec l'application, avec les faits. L'exposé de ce système est la suite de la critique du premier.

Enfin nous aurions été incomplet si nous n'avions pas parlé d'un second projet du gouvernement concernant les usines hydrauliques créées sur les cours d'eau navigables et flottables. Ce projet, soumis à l'examen d'une Commission a été modifié sensiblement ; les idées de la proposition générale Baudin-Millerand ont prévalu en grande partie. L'étude critique en sera fort brève puisque nous approuvons entièrement les idées contenues dans le texte transactionnel. Nous exposerons l'économie du projet de loi ; nous la ferons suivre du texte lui-même.

Voici quel est le plan de notre ouvrage :

PLAN DU LIVRE

PREMIÈRE PARTIE. — *Historique. — Les différents systèmes proposés. — Leur critique.*

DEUXIÈME PARTIE. — *Étude des droits concurrents sur les cours d'eau non navigables ni flottables.*

TROISIÈME PARTIE. — *Étude critique du projet de loi du Gouvernement relatif à la création des usines hydrauliques sur les cours d'eau non navigables ni flottables.*

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

EXPOSÉ DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES PROPOSÉS ET DES CRITIQUES QU'ILS ONT SOULEVÉES

SECTION PREMIÈRE

Projet Jouard ou du Gouvernement

*Déposé le 6 juillet 1900 (1), repris par M.M. Baudin et Mullerand,
le 30 mai 1903, reprise une seconde fois le 21 juin 1906.*

§ I. — RÉGIME DES CONCESSIONS

Le projet supprime, au point de vue des usines hydrauliques, la distinction entre les cours d'eau navigables et non navigables.

a) Seules sont *usines privées*, et continuent à être régies par les lois et règlements existants, celles déjà établies avec une puissance brute en eau moyenne de moins de 100 chevaux-vapeur ou qui se créeraient avec une puissance brute inférieure à ladite force.

b) *Usines publiques*. — Seront ainsi dénommées toutes les

(1) Voir projet de loi sur les usines hydrauliques publiques présenté au nom de M. E. Loubet, président de la République, par M. Pierre Baudin, ministre des travaux publics et M. Jean Dupuy, ministre de l'agriculture.

usines dont la puissance serait supérieure à 100 chevaux. Les usines privées de 100 chevaux voulant augmenter leur force deviennent usines publiques. Elles sont ainsi déclarées même si elles servent à des industries purement privées (art. 1).

c) La déclaration d'*Utilité publique* est prononcée par un décret dans tous les cas — disposition empruntée à la loi de 1841 en matière de chemins de fer et de canaux — sauf s'il s'agit d'une usine exigeant un canal de dérivation de plus de 20 kilomètres : il sera alors statué par une loi (art. 2).

D'après cela le mécanisme de la création est le suivant : le décret d'utilité publique donne le droit d'expropriation pour acquérir les terrains nécessaires à la prise d'eau, aux ouvrages hydrauliques et à l'usine elle-même. Cette expropriation est faite d'après la loi de 1836 qui régit la matière des chemins vicinaux (art. 11).

Un cahier des charges détermine :

1° La durée de la concession ;

2° Les ouvrages, terrains, bâtiments, engins de toute nature destinés à la création et à l'amélioration de la chute d'eau, mais non ceux nécessaires à l'utilisation qui demeurent en dehors de la concession ;

3° Le règlement d'eau de l'usine ;

4° Les conditions générales concernant l'emplacement des prises d'eau, barrages, canaux de dérivation, etc.

5° les charges imposées au concessionnaire tant vis-à-vis de l'État, des départements, des communes, qu'en ce qui concerne le concours financier à des entreprises d'utilité publique de la région (art. 4).

Le concessionnaire peut donc établir des servitudes

d'aqueduc, d'appui moyennant indemnité réglée par les tribunaux civils.

Quiconque est privé des eaux par l'établissement de l'usine ne peut demander qu'une indemnité réglée par les tribunaux administratifs.

L'usine hydraulique fait partie du domaine public et est assimilée aux ouvrages de grande voirie (art. 5).

§ II. — DROITS ET OBLIGATIONS

a) Vis-à-vis des tiers. — Les travaux à exécuter sont travaux publics. — Les droits des tiers sont transformés en droit à indemnité et concernent : les canaux, tunnels, conduites souterraines, les conducteurs d'énergie, l'occupation du lit et sa submersion par le relèvement du plan d'eau (art. 9 et 10).

b) Vis-à-vis de l'État, du département, des communes. — Le concessionnaire est obligé de donner gratuitement une portion de sa force à des services publics.

Il conserve la libre disposition de l'eau et de la force motrice qui n'y sont pas affectées. Pour cela, ainsi que nous l'avons dit, il construit des usines privées non régies par la loi nouvelle.

Fin de la Concession

L'usine publique fait partie du domaine public, et fait retour à l'État sans indemnité, à l'expiration de la durée fixée par le cahier des charges.

L'État doit alors concéder de nouveau cette usine. L'ancien concessionnaire a un droit de préférence, à conditions équivalentes.

La nouvelle concession doit être faite deux ans au moins,

cinq ans au plus, avant la fin de la première concession. Si elle n'est pas faite dans les deux ans qui précèdent la fin de la première concession, le concessionnaire peut exiger la prorogation de sa concession pour dix ans (art. 12).

a) Clause de Rachat. — A partir de la quinzième année de la concession, l'État peut racheter la concession en payant une indemnité fixée par une Commission arbitrale composée de trois membres nommés par le concessionnaire, trois membres nommés par le Ministre des Travaux publics, trois membres désignés par l'unanimité des six membres précédents, ou, à défaut, par les présidents réunis de la Cour d'appel de Paris (art. 13).

b) Clause de déchéance. — La déchéance peut être prononcée par le Ministre, dans les cas prévus au cahier des charges, sauf recours au Conseil d'État. Dans ce cas, la concession nouvelle de l'usine est faite par adjudication et le prix remis à l'adjudicataire.

A l'expiration d'une concession ou en cas de rachat, ou de déchéance, l'État, ou le nouveau concessionnaire, doivent, pendant cinq années, assurer vis-à-vis des tiers l'exécution des engagements de l'ancien concessionnaire.

Enfin une Commission mixte des usines hydrauliques est instituée au Ministère des Travaux publics pour donner son avis sur toutes les demandes de concession et réduction de cahiers des charges.

CRITIQUE

Ce projet suscita dans les milieux industriels et parmi les propriétaires riverains des critiques très vives. Nous nous bornerons à les exposer ici succinctement, nous ré-

servant de les étudier plus à fond dans la 2^e et la 3^e partie de ce travail, puisque nous avons l'intention de soutenir aussi l'idée du régime de la Concession de travaux publics.

a) Rappelons tout d'abord celles de M. Guillaïn, auteur du projet de loi basé sur le régime de la Concession des mines (1). « C'est, dit-il, parce qu'il y a incompatibilité absolue avec les nécessités primordiales de l'Industrie que nous repoussons énergiquement l'application du régime des concessions de travaux publics à l'ensemble des industries électro - hydrauliques. » L'éminent parlementaire reproche à la concession de faire du bénéficiaire un simple gérant, l'immeuble étant dans le domaine public. Pas d'aliénation, d'hypothèque possible, de cession sans le consentement du Gouvernement.

Le cahier des charges devrait être, continue-t-il, réglé par une loi. Sans cela le concessionnaire se voit imposer les charges les plus dures qui entraveront sûrement la marche de l'exploitation. Le demandeur veut, avant tout, obtenir la concession, quitte à la passer à une société anonyme plus disposée à céder aux exigences de l'administration.

L'administration, tout occupée à prévoir les exigences de la puissance publique, impose des cahiers des charges où l'industrie n'a plus la liberté d'allure nécessaire.

Un autre grief que M. Guillaïn adresse au projet ci-dessus c'est la durée trop brève, le retour gratuit à l'État et par cela, l'arrêt de tout perfectionnement de l'outillage dans les 10 années qui précèdent le terme.

Sans doute le concessionnaire peut être maintenu, mais

(1) Voir compte rendu du Congrès de la Houille Blanche. Séance du 8 septembre 1902.

qui ne prévoit les chantages intolérables auxquels cette clause peut donner lieu.

Enfin le rachat prévu à toute époque et dont les conditions sont énumérées par le cahier des charges est un autre danger. Si le rachat se fait comme pour les chemins de fer, la comptabilité de l'industriel est nécessairement soumise à un contrôle incessant et alors que devient sa liberté?

b) Ces critiques sont les plus modérées, d'autres sont beaucoup plus vives et les grands mots de liberté industrielle menacée, de suppression de liberté commerciale, de nationalisation des forces privées, ou des usines actuellement exploitées viennent à l'appui d'une *thèse qui méconnaît absolument la prééminence des droits des collectivités sur une richesse non appropriable.*

Nous nous efforcerons néanmoins de les exposer très impartialement.

Une première objection est faite à ce que le projet, loin de favoriser la création des usines hydrauliques, ne ferait qu'en arrêter l'essor. On aboutit, avec la concession, à exproprier, à nationaliser les biens des particuliers et à créer une exploitation réglementée, forcée, ligottée, en un mot administrative (1).

Le projet aboutira à la création d'une classe de demandeurs en concession, de pisteurs, intermédiaires cédant ensuite à de puissantes sociétés financières, véritables trusts qui, concessionnaires de nombreuses et importantes chutes, sous la forme de sociétés filiales, établiront un véritable monopole sur cette force déjà si grande et dont demain verra se décupler l'importance.

(1) Voir conférence de M. J. Neyret. Congrès de la Houille Blanche. Grenoble 1902.

Dans la concession, l'État doit choisir le meilleur exploitant. Il en est incapable, nous dit-on. Seule l'âpre concurrence libre peut éliminer l'incapacité; la lutte incessante qu'est l'industrie, seule, laissera sur le champ de bataille le meilleur et le plus puissant.

Mais un argument encore plus fort est le suivant : faire de l'État le « grand barreur officiel » équivaut à la prise de possession par l'État de tous les cours d'eau ; c'est en être le propriétaire. En un mot, c'est la nationalisation des chutes d'eau, étape vers la nationalisation de tous les moyens de production.

Et le point le plus extraordinaire du projet, celui qui en marque bien la tendance, c'est la nationalisation des usines actuellement exploitées. Comment, en effet, expliquer que l'usine préexistante développant 5.000 chevaux sera usine privée alors que si elle augmente son rendement à 5.010 chevaux elle devient usine publique ? Certes, il y a là un argument important ; là est peut-être le point vital de la question. Nous nous bornons à l'exposer, nous y répondrons dans une autre partie.

Ce qui confirme enfin la tendance du projet ce sont :

a) les impositions en nature qui entraîneront des gaspillages funestes, les moindres agglomérations voulant un service de luxe ;

b) l'impôt par le concours financier dans des entreprises d'utilité publique de la région.

c) On ne peut admettre enfin qu'un service public fasse une concurrence déloyale à l'industrie en vendant à un prix dérisoire, la force, à un particulier qu'elle voudrait favoriser. Cet argument a été repris même contre le projet de

loi de M. Michoud qui fixe au tiers de l'énergie totale celle qui pourrait être affectée à l'industrie privée (1) (v-p.)

Après la restriction de la liberté industrielle, celle de la liberté commerciale, car il faut prévoir que les cahiers des charges s'ingéreront dans les prix de vente des produits et que, s'ils n'en fixent pas le taux, ils établiront des échelles dont on ne pourra s'éloigner (2).

Ils reproduiront sans doute le fameux article 33 du cahier des charges de Jonage qui prévoit la revision décennale du tarif de vente. Ainsi l'industriel, qui, par son travail, son intelligence, parvient à améliorer ses prix de revient se verra enlever la plus grande partie de ses bénéfices au profit des acheteurs.

Tels sont les plus importantes critiques des partisans de la liberté. Ce projet, selon eux, ne serait rien moins que néfaste pour l'industrie hydraulique. Nous examinerons si, dans ces critiques, ils tiennent suffisamment compte des droits divers que comporte l'utilisation des chutes d'eau.

SECTION II

Première proposition Guillaïn (1)

ou de la Commission des distributions d'énergie

§ I. — RÉGIME LÉGAL DES USINES HYDRAULIQUES

Ces usines sont classées en : 1° usines autorisées ; 2° usines concédées ; 3° usines d'utilité publique (art. 1).

Sont *usines d'utilité* publique, sur les cours d'eau des

(1) Voir conférence Neyret. Congrès de la Houille Blanche.

(2) Législature (1898-1902), adopté en première lecture par la commission des distributions d'énergie sur le rapport de M. Guillaïn député.

deux catégories, celles établies en vertu d'une déclaration d'utilité publique dans les conditions et pour des objets déterminés par le titre V (art. 2).

Sont *usines concédées*, celles ayant une énergie brute d'au moins 200 chevaux et qui auront été déclarées telles par un décret. Donc toutes celles supérieures à 200 chevaux ne sont pas forcément concédées. Par contre celles inférieures à 200 chevaux peuvent l'être.

Les usines actuellement en exploitation peuvent, sur la demande de leur propriétaire et si elles sont d'au moins 200 chevaux, être transformées à toute époque en usines concédées (art. 3).

Sont *usines autorisées* toutes les usines ne rentrant pas dans les catégories précédentes.

§ II. — USINES AUTORISÉES

Les usines autorisées, sur les deux catégories de cours d'eau, ne sont soumises qu'aux lois et règlements sur la police et la conservation des eaux, c'est-à-dire au régime actuel (art. 4).

§ III. — USINES CONCÉDÉES

a) *La concession*. — Elle est donnée par un décret rendu en Conseil d'État après enquête et instruction dans les formes suivantes : (art. 5)

La demande contiendra : l'objet de l'entreprise, le périmètre de la concession, le débit prévu, etc... (art. 6)

Les demandes en concurrence sont recevables dans un délai de trois mois et sont soumises aux mêmes formalités que la demande primitive.

Il est statué sur chacune des demandes par un décret rendu en Conseil d'État. Ce décret est susceptible de recours pour excès de pouvoir (art. 8).

Le décret détermine :

- 1° Le règlement d'eau, la puissance de la chute ;
- 2° Les conditions générales d'établissement des usines ;
- 3° Le périmètre de la concession ;
- 4°

5° La quantité maxima et minima d'énergie qu'il est tenu de mettre à la disposition des services publics (art. 10).

b) Caractère des usines concédées sur les cours d'eau non navigables ni flottables. C'est une propriété immobilière. Sont donc considérés comme immeubles :

Les ouvrages utilisant la chute : bâtiments, bureaux, logements ; les barrages, prises d'eau, canaux, ponts, aqueducs, etc. ; les machines de transformation, les machines à élever l'eau..

Les réservoirs et autres travaux établis pour améliorer le cours d'eau.

Les terrains acquis pour créer la chute (art. 13).

La concession forme un tout indivisible. Une partie n'en peut être engagée ou saisie (art. 14).

Le concessionnaire, pourvu d'une propriété immobilière, peut donc la vendre, l'échanger, la céder, l'hypothéquer.

Des concessions sur plus de trois cours d'eau ne peuvent être réunies par association qu'en vertu d'un décret rendu en Conseil d'État.

c) Droits et obligations du concessionnaire vis-à-vis des tiers.

— Les propriétaires sont tenus de supporter, moyennant

réparation, les opérations préliminaires faites par l'administration ou le concessionnaire.

Les indemnités sont fixées d'après la loi de 1836.

Le concessionnaire peut restituer l'eau en nature et réciproquement peut être obligé ou non de le faire.

Il n'en est pas de même de l'énergie. La volonté du concessionnaire agit seule (art. 21).

Plus libéral que dans le précédent projet, M. Guillaïn reconnaît un droit à indemnité aux droits éventuels non exercés avant le décret de concession (art. 22).

Le concessionnaire peut, moyennant de justes et préalables indemnités, réglées par les tribunaux civils, faire établir tous les travaux que comporte l'utilisation de la chute et d'après l'acte de concession, (art. 23, 24, 25)

d) Droits et obligations vis-à-vis de l'Administration. — Toute modification au régime hydraulique de la concession aura lieu par décret en Conseil d'État (art. 27).

A toute époque le concessionnaire est tenu de mettre à la disposition des services publics une partie de l'énergie ou une partie de l'eau dérivée, jusqu'à concurrence d'un total maxima fixé par le décret de concession. C'est un décret qui statue sur la réquisition, en fixe l'étendue, la durée, l'exécution, etc.

Pendant les quinze premières années le prix des fournitures est fixé d'après le tarif contenu dans le décret d'autorisation. Ces tarifs peuvent être ensuite révisés tous les dix ans (art. 28).

Si les travaux nécessaires pour assurer la fourniture prescrite aux services publics ne sont pas exécutés ou si les fournitures ne sont pas faites en temps fixé, le Préfet, à la suite d'une mise en demeure restée sans effet peut

prononcer la mise en régie temporaire de la concession, la déchéance est prononcée par le ministre (art. 29).

e) Clause de rachat. — La concession peut, à l'expiration de chaque période trentenaire, être rachetée par l'État pour un motif d'intérêt public en vertu d'un décret rendu en Conseil d'État.

Le prix du rachat est fixé à la valeur actuelle des dépendances immobilières de la concession (art. 30).

L'État est substitué au concessionnaire dans tous les droits et obligations que celui-ci tient du décret de concession.

L'article 30 prévoit les formalités nécessaires au rachat.

La concession rachetée est, ou transformée en usine d'utilité publique, ou concédée à nouveau, ou fusionnée avec une autre concession.

Outre les cas de salubrité publique et de défense contre les inondations pour lesquels l'État a le droit de faire modifier les ouvrages sans indemnité, droit qu'il a actuellement du reste envers les usines privées, l'État peut faire déclarer d'utilité publique, par décret rendu en Conseil d'État, des modifications aux ouvrages du concessionnaire et cela sans indemnité. Le concessionnaire a seulement le droit, si l'énergie brute qui reste à sa disposition est ainsi réduite de moitié, de requérir le rachat de la concession, et si ce rachat est refusé, l'expropriation devant le jury de la loi de 1836.

f) Clause de déchéance. — En dehors des cas ci-dessus prévus : réunions de concessions sur plus de trois cours d'eau dans le même département, infraction aux obligations du décret de concession, le concessionnaire encourt

la déchéance dans le cas où il a suspendu son exploitation pendant plus de cinq ans.

Dans tous les cas, la déchéance est prononcée par le ministre.

Les articles 34 et 35 prévoient la liquidation de la première concession.

Le prix de l'adjudication, après prélèvement des sommes dues à l'État, aux départements, aux communes et concessionnaires de services publics pour dommage et retard causés par le concessionnaire, est attribué à ce dernier.

Toutefois si la déchéance est prononcée avant l'exploitation complète, le concessionnaire a seulement droit au remboursement de ses dépenses utiles fixées par trois arbitres, le bénéfice réalisé étant attribué à l'État (art. 34).

Le concessionnaire est tenu de donner accès à toute époque aux ingénieurs et agents des Ponts et chaussées chargés du contrôle.

§ IV. — USINES CONCÉDÉES SUR LES COURS D'EAU NAVIGABLES ET FLOTTABLES

Le régime de la concession est aussi établi sur les cours d'eau navigables et flottables. Cependant le concessionnaire est tenu de supporter sans indemnité les conséquences des mesures prises ou des travaux faits dans l'intérêt de la navigation ou du flottage, sauf son droit de requérir l'expropriation dans le cas où sa jouissance serait réduite dans la proportion prévue à l'article 27.

Usines d'utilité publique. — Peuvent être déclarées d'utilité publique sur les cours d'eau des deux catégories les usines affectées à titre principal aux besoins des services

publics de l'État ou concédées par l'État, les départements, etc.

Si les services publics ne consomment pas toute l'énergie disponible, l'usine pourra, à titre provisoire, disposer de ses excédents en les offrant à des établissements industriels ou agricoles (art. 47).

CRITIQUE

Bases du projet. — Ce projet comportait les dispositions essentielles suivantes :

L'énergie des eaux courantes est concessible. Cette concession n'est pas absolue : les riverains conservent la faculté d'user des eaux dans les conditions de l'article 644 du Code civil tant qu'il n'y a pas concession.

La concession est accordée par décret en Conseil d'État à celui qui présente les meilleures conditions pour la bien exploiter.

La concession constitue une propriété immobilière, transmissible, soumise seulement au rachat par l'État par périodes trentenaires moyennant le paiement de la valeur actuelle des immeubles et installations de l'usine hydraulique.

L'État rachetant reste soumis à l'obligation de desservir toutes les industries auxquelles l'usine fournissait l'eau ou l'énergie.

Ces bases essentielles nous permettront de limiter et de condenser les objections faites au projet. Nous classerons naturellement ces dernières sous deux rubriques.

I. *Objections de l'école libérale.* — Nous rangeons sous cette appellation ceux qui demandent la liberté complète de l'industriel et qui ne sollicitent l'intervention de l'État

que pour accroître les droits de l'entrepreneur en supprimant l'obstacle des barreaux de chutes.

Les mêmes objections qu'au précédent projet sont formulées, néanmoins elles sont moins vives et les industriels ne peuvent se défendre d'une certaine tendresse pour quelques dispositions du projet de M. Guillaïn.

Les libéraux outranciers parlent encore de liberté industrielle menacée, d'incapacité de l'État de choisir le meilleur exploitant, d'ingérence administrative, etc.

Les critiques les moins vives s'attaquent aux clauses de déchéance et de rachat qui, dit-on, sont de nature à éloigner absolument les capitaux de ces entreprises.

« Le rachat à la valeur actuelle, continue-t-on (1), au bout de 15 ans, peut entraîner la ruine du concessionnaire s'il a eu des accidents dans l'établissement de ses ouvrages hydrauliques. On ne lui paiera que ce qui restera d'utile de ses travaux, après expérience faite ».

« Si on ne le rachète pas, les services publics pourront absorber la plus forte part de la force. Cette réserve n'étant plus gratuite, comme dans le projet Baudin, il est probable que la quantité fixée dans le décret de concession sera beaucoup plus importante et sur cette quantité le bénéfice est étroitement limité ».

Cependant, ajoutent les libéraux, ce projet est bien supérieur au système de la concession de M. Baudin.

II. *Objection de l'école interventionniste.* — Nous croyons ranger justement sous cette dénomination les partisans de la prééminence des droits des Collectivités sur toutes les chutes d'eau.

Le reproche capital fait à la concession perpétuelle est

(1) Coignet, rapport à la Chambre de commerce de Lyon. 22 janvier 1903.

cette méconnaissance des droits de l'État pour les usines au-dessous de 200 chevaux et même au-dessus puisque la concession est en quelque sorte facultative.

On reproche encore le rachat : la concession de travaux publics force l'amortissement, il n'en est pas ainsi pour la concession de mines.

Obliger l'État à racheter les concessions si les services publics l'exigent dans son ensemble, c'est l'en rendre incapable, c'est créer une véritable propriété perpétuelle au profit des concessionnaires.

SECTION III

Système de l'« Act Torrens »

Nous rappelons pour mémoire deux systèmes intéressants par leur originalité : celui de l'*Act Torrens* que préconise M. Coignet, celui de la « Déclaration » présenté par M. Primat.

Nous laissons M. Coignet exposer lui-même sa thèse (1).

« On sait que le principe de l'*Act torrens*, qui est aujourd'hui appliqué à la législation foncière de toutes nos colonies est le suivant : après certaines formalités de publicité et certains délais, le propriétaire d'un immeuble est mis en possession d'un titre définitif de propriété, et toutes les revendications qui peuvent se produire de la part des propriétaires évincés qui démontreraient ultérieurement le bien fondé de leurs prétentions, ne peuvent entraîner que l'allocation d'une indemnité (1).

Avant cette législation, un colon, qui achetait un

(1) Rapport Coignet, *loc. cit.*, p. 23.

domaine, était exposé, après avoir fait des dépenses considérables d'aménagement, de défrichement, de se voir évincé par un ancien propriétaire, usufruitier ou usager. Avec l'enchevêtrement, le vague des coutumes indigènes, il était impossible d'avoir aucune sécurité.

Le cas de création d'une usine hydraulique nous paraît tout à fait analogue. On se trouve en présence de l'enchevêtrement des droits à l'usage de l'eau des co-riverains. Ces droits sont réels. Mais la loi en a donné en quelque sorte une définition négative qui ne permet aucune régularisation définitive.

Voici comment pouvait s'appliquer, dans cette matière, le principe de l'*Act torrens*.

Un riverain qui veut faire une prise d'eau et construire une usine doit, nous l'avons vu, obtenir l'autorisation de l'administration, qui la lui donne après enquête, sous réserve des droits des tiers.

Il faudrait que le règlement d'administration publique prévu par l'article 12 de la loi de 1898 qui, du reste, n'a pas encore été fait, et qui doit prescrire la forme de l'instruction précédant l'arrêté d'autorisation, ordonnât une publicité sérieuse de la demande du riverain, par voie d'affiches, d'avis dans les journaux, etc., et imposât au demandeur l'obligation de faire connaître le point où l'eau serait prise, le point où elle serait rendue ainsi que la quantité détournée.

Pendant un an à partir de l'affichage, tout co-riverain, n'ayant pas encore fait usage de l'eau, aurait le droit de demander, lui aussi, l'autorisation de faire une prise d'eau. Il assignerait en même temps le premier riverain en règlement d'eau, et le Tribunal civil partagerait l'eau conformément à l'article 645.

Mais ce règlement d'eau n'aurait de valeur qu'à la condition que le riverain ait construit, dans un délai fixé par le Tribunal, les ouvrages nécessaires pour utiliser l'eau qui lui a été attribuée.

On ne peut admettre, en effet, qu'un riverain fasse un procès en règlement d'eau, uniquement pour gêner son voisin, et pour laisser ensuite sans usage le droit qu'il a réclamé.

Tout riverain, qui n'aura pas ainsi fait consacrer son droit à une quantité déterminée d'eau, ne perdra pas son droit éventuel. Mais, en cas de réclamation ultérieure de sa part, le Tribunal pourra dans son règlement d'eau, toutes les fois qu'il serait conduit à faire démolir des ouvrages existants, transformer le droit du riverain en une indemnité à la charge du possesseur dudit ouvrage.

Le riverain qui serait ainsi dépouillé, moyennant indemnité, d'une portion de son eau, ne pourrait pas se plaindre, car il n'avait qu'à agir en temps utile, et ce n'est qu'à sa négligence qu'il aurait à s'en prendre.

On peut objecter que si ce riverain est un mineur ou un incapable, on ne peut arguer de sa négligence. Mais on peut facilement, dans ce cas, introduire dans la loi des précautions en sa faveur. Il suffit de donner le droit au Tribunal de lui désigner un tuteur *ad hoc* qui devra réunir le Conseil de Famille et le mettre en mesure d'exercer à temps les droits du mineur.

La Réforme se bornerait donc à étendre les pouvoirs des Tribunaux civils en matière de règlements d'eaux. Toutes les fois que les tribunaux se trouveraient en présence de riverains également désireux de mettre en valeur la richesse inutilisée de l'eau il ferait entre eux un partage équitable. Mais ils auraient le droit d'empêcher les chan-

tages, et cela suffirait pour que, par de libres transactions, les droits des riverains se groupent entre les mains des plus aptes à tirer parti des chutes d'eau ».

CRITIQUE

Les critiques qui peuvent être faites à ce projet sont en partie contenues dans celles du projet dit de « Grenoble ». Nous renvoyons donc à l'étude dudit projet. Cependant il faut faire remarquer que ce système, quoique simple, est très défectueux. Il développe les pouvoirs du juge dans le règlement d'eau et lui permet en certains cas de transformer les droits, en une indemnité, il est vrai, mais la procédure de purge, imitée de l'*Act Torrens*, avec ses mesures de publicité et ses délais serait dangereuse en ce qu'elle pousserait les intéressés à exercer leurs droits ; par conséquent en ce qu'elle amènerait la multiplication et la fragmentation des chutes au lieu de favoriser leur concentration, résultat très fâcheux au point de vue d'un bon aménagement général des forces hydrauliques.

SECTION IV

Système de la Déclaration

Soutenue par M. Primat, Ingénieur au corps des mines.

Nous laissons M. Primat exposer succinctement son système. « Sous le nom global de *riveraineté*, j'attribue ou plutôt je reconnais aux riverains la propriété des diverses utilités que l'eau peut donner sans être altérée dans sa qualité, dans sa quantité ou dans la régularité de son débit et entre autres utilités l'énergie produite entre le point où commence la propriété du riverain et celui où elle finit.

« Mais voyant là un capital fixe non encore taxé comme

le sont ses frères les champs, les maisons, les usines, les automobiles, etc ; voyant, dis-je, un capital fixe non taxé, je m'empresse de lui appliquer un impôt *ad valorem*, et la valeur de chaque riveraineté je ne la demande pas à des contrôleurs des contributions directes qui sont certes bien intentionnés et très instruits, mais qui ne sont pourtant ni omniscients ni infaillibles, cette valeur je la demande au plus intéressé, c'est-à-dire au propriétaire. Et, comme sanction de la véracité du propriétaire je rends sa déclaration publique et j'autorise à acheter la riveraineté quiconque, le propriétaire actuel tout le premier, quiconque, dis-je, veut en offrir le prix déclaré augmenté par un coefficient de majoration à déterminer qui sera dans les mains du législateur comme une vanne régulatrice pour modérer la rapidité des échanges. En sorte que, sans expertise, sans jugement et par un système à la fois automatique et modérable comme les freins perfectionnés, toute riveraineté appartiendra au plus offrant, c'est-à-dire selon toute vraisemblance au plus apte à tirer bon parti de ce qu'il achète. »

Ainsi dans ce système :

- a) Le riverain est propriétaire de la pente de l'eau ;
- b) Un impôt frappant cette nouvelle propriété permettra d'en fixer la valeur ;
- c) Toute personne peut être déclarée acquéreur de la riveraineté si elle offre au moins la valeur déclarée, ou, si en cas de concours, c'est elle qui offre le plus.

CRITIQUE

Nous renvoyons à la 3^e partie et aux critiques du projet suivant.

SECTION V

Proposition de loi dite « de Grenoble »*ou système de M. Michoud.*

§ I. — LICITATION DES DROITS DE RIVERAINETÉ.

M. Michoud s'exprime ainsi : « J'ai cru trouver la conciliation de l'intérêt privé et de l'intérêt général dans la faculté reconnue à chaque riverain de demander la licitation des droits de riveraineté du cours d'eau et d'échapper par là aux inconvénients de toutes sortes qui naissent du morcellement de ces droits. »

La base du système est donc la reconnaissance au profit du riverain d'un droit sur l'eau qui borde l'héritage, plus complet que celui de l'art. 644, qui n'est qu'un simple usage. Les articles 1 et 2 disent :

« Celui dont l'héritage est traversé par un cours d'eau non navigable et non flottable peut se servir de la chute d'eau déterminée par le niveau moyen d'entrée sur le fonds et le niveau moyen de sortie. Si le cours d'eau sépare deux héritages n'appartenant pas au même propriétaire le droit de se servir de la chute appartient à chacun d'eux par indivis sur tout le parcours commun. »

La situation des co-riverains est analogue à celle des co-propriétaires. Tout riverain peut demander que les droits appartenant aux riverains sur une section déterminée du cours d'eau comprenant la partie qui baigne son héritage fassent l'objet d'une licitation (art. 2).

Ce sont les industriels, les riverains qui sont juges, qui sont libres de déterminer la partie la plus avantageuse à aménager.

Les formalités sont les suivantes :

Requête et plans à l'appui déposés au greffe du tribunal ; la requête est publiée dans les formes indiquées à l'art. 6 de la loi du 3 mai 1841. Une copie de la demande et des pièces qui l'accompagnent est déposée à la préfecture du département (art. 2).

Dans les trois mois de la publication, tout riverain de la section peut, sous forme de requête adressée au tribunal, réclamer contre le sectionnement proposé ou demander que la licitation se fasse sur une section différente de celle qui a été déterminée par le demandeur originaire. Cette demande est publiée dans les mêmes formes que la demande originaire (art. 3).

Les articles 4 et 5 prévoient la concurrence des collectivités et la création des usines d'utilité publique.

L'administration procède à une enquête et examine si la chute doit être réservée à une entreprise d'utilité publique.

Lorsque l'administration s'oppose à la licitation le tribunal est dessaisi pourvu que la déclaration d'utilité publique soit obtenue dans l'année qui suit la déclaration.

Si l'administration ne s'oppose pas à la licitation, le tribunal statuera sur le sectionnement et ordonnera la licitation par un jugement susceptible d'aucune opposition ou appel (art. 5).

La procédure suivie est tirée de la loi du 21 juillet 1856 sur les étangs de Bresse.

A. — *Procédure de Licitation.* — Le juge qui a ordonné la licitation commet un juge commissaire de la licitation et de ses suites (art. 6). Il nomme un ou trois juges experts

chargés de rédiger le projet du cahier des charges de la licitation qui contient :

- a) La désignation du cours d'eau et du sectionnement ;
- b) L'estimation et la mise à prix ;
- c) L'indication du cautionnement à verser par ceux qui doivent prendre part à l'adjudication ;
- d) L'indication des bases sur lesquelles le prix devra être réparti entre les riverains ;
- e) La mention que les frais de poursuite seront imputés et prélevés par privilège sur le prix de vente (art 6 et 7).

Avis du dépôt du cahier des charges est publié avec la mention que dans le mois de la publication les intéressés doivent prendre communication du rapport et du cahier des charges et qu'ils peuvent faire telles observations et réquisitions qu'ils jugent convenables sur un procès-verbal dressé à cet effet au greffe du tribunal (art. 8).

Le mois expiré, le tribunal statue sur le rapport, sur le cahier des charges et sur les demandes qui ont pu être formées par les intéressés et fixe le jour de la licitation. Pour éviter une licitation à vil prix, toute personne physique ou morale, de nationalité française est admise à la licitation à condition d'avoir versé le cautionnement prévu par le cahier des charges (art. 9).

Si la mise à prix n'est pas couverte, il ne pourra y avoir aucune baisse de mise à prix. Les frais de procédure seront supportés par les demandeurs (art. 9).

Le prix d'adjudication est acquitté entre les mains des ayants droit avant tout commencement d'exécution des travaux d'aménagement de la chute (art. 11).

B. — *Délai d'utilisation.* — Son droit définitivement établi,

l'adjudicataire devra utiliser la chute d'eau dans un bref délai.

L'adjudicataire est tenu dans les deux mois de l'adjudication définitive, de demander l'autorisation administrative pour l'établissement des ouvrages nécessaires à l'utilisation de la chute et de se conformer aux délais qui lui seront imposés par l'administration pour la construction de ces ouvrages. Faute de quoi une nouvelle adjudication pourra être accordée par le tribunal sur la demande de tout riverain de la section ou sur la demande du Préfet (art. 12).

Dans le cas où une nouvelle adjudication est ordonnée, en exécution de l'article 12, elle se fera dans les mêmes formes. Les conséquences sont réglées de telle sorte que l'adjudicataire évincé est indemnisé dans la mesure du possible de ses débours tout en restant personnellement responsable des obligations qu'il a assumées (art 13).

C. — *Droits et obligations de l'usurier vis-à-vis des tiers.* — Renforçant les servitudes établies par les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847 en faveur de l'agriculture, l'article 14 décide :

Celui qui voudra utiliser la force motrice des eaux dont il a le droit de disposer, pourra obtenir la faculté d'établir en travers du cours d'eau et sur les propriétés riveraines les ouvrages nécessaires à la création de cette force motrice à la charge d'une juste et préalable indemnité réglée par les tribunaux civils. Pour l'application de ces servitudes les tribunaux concilieront l'intérêt de l'opération et le respect de la propriété.

Si les propriétaires grevés par les servitudes estiment que les dommages causés à leurs terrains sont de telle nature que la propriété même en est affectée, ils

peuvent exiger que l'usinier fasse l'acquisition de ces terrains, lorsqu'il s'agira de terrains submergés autres que les berges non susceptibles de culture, ou de terrains occupés par des ouvrages ou traversés par des canaux à ciel ouvert (art. 15).

Le prix du terrain sera porté au double de la valeur qu'il avait avant l'occupation. L'estimation est faite par le tribunal.

D. — *Personnes ayant droit à indemnité.* — a) Ce sont d'abord les irrigants ayant déjà fait usage de leur droit d'irrigation. Ils pourront demander une indemnité qui sera fixée par le tribunal. L'usinier peut aussi restituer (art. 16).

Réciproquement les irrigants pourront exiger cette restitution en nature toutes les fois qu'elle sera possible.

b) Ce sont encore les riverains ayant droit à l'irrigation mais n'ayant pas fait usage de ce droit. Comme précédemment il peut se libérer en nature (art. 17).

c) Ce sont enfin les propriétaires d'usines ou moulins préexistants et toutes les autres personnes ayant déjà fait usage de l'eau dans la section. La personne munie du droit de se servir de la chute d'eau devra, si les intéressés l'exigent, leur restituer en nature l'énergie dont elles disposaient. Les intéressés peuvent réclamer une simple indemnité. Les contestations relatives à cet effet seront de la compétence des tribunaux civils (art. 18).

§ II. — DES USINES DÉCLARÉES D'UTILITÉ PUBLIQUE

Le projet prévoit la création de ces usines ; c'est lorsqu'il s'agit par exemple de procurer l'énergie à une entre-

prise d'intérêt général. Cette déclaration d'utilité publique peut résulter de celle de l'entreprise que la chute d'eau desservira (art. 19-20).

Toutefois elle ne peut être déclarée que par une loi, lorsque les travaux comportent le détournement des eaux hors de leur lit, sur une longueur de 20 kilomètres mesurés d'après ce lit.

A titre définitif, l'excédent de force peut être affecté à des entreprises privées (art. 21), et cela en dépit des principes de la loi du 3 mai 1841. En cela le projet Michoud est donc plus libéral que le projet Guillaïn.

CRITIQUE

Nous rangerons sous deux rubriques les objections au système de M. Michoud : celles s'appliquant spécialement à ce système ; celles englobant les trois derniers systèmes exposés.

Premier ordre d'objections

a) Les tribunaux judiciaires sortent de leurs attributions normales en statuant sur une question d'organisation industrielle qui relève de la compétence administrative.

b) La procédure de la licitation, même réduite habilement, est longue, coûteuse ; l'autorité administrative exerce encore son rôle, amenant une complication nouvelle.

c) En effet, même dans ce procédé le contrôle administratif ne peut être évité, puisqu'il est amené à donner son avis sur le sectionnement et peut opposer son veto.

Le tribunal statue comme en « matière sommaire ». Appréciera-t-il les motifs d'utilité publique ? ou simple-

ment ceux d'utilité privée? Dans tous les cas l'acte ne peut échapper au reproche d'arbitraire.

L'adjudicataire est obligé d'exercer son droit dans un délai déterminé : cette fameuse liberté est donc encore entamée.

d) La précarité si détestée résulte doublement du système.

1^o Du fait que l'État peut toujours intervenir pour s'approprier les forces déjà exploitées et dont il a besoin.

2^o Du fait que la surlicitation est prévue au profit de celui qui demande un tronçon englobant la chute déjà licitée.

e) Le système de la licitation peut aboutir à une véritable spoliation quand un seul riverain demandera la licitation, les autres ne pouvant pas surenchérir.

La fixation du minimum de mise à prix est insuffisante car, ou la chute sera inutilisée, ou le tribunal sera obligé de baisser la mise à prix.

f) Le système de la licitation est impuissant à remédier à l'insuffisance actuelle de la législation lorsqu'aucun des riverains n'est capable de provoquer la licitation.

g) Les garanties de bonne exploitation ne sont pas obtenues avec ce système, il rend en outre possible les accaparements puisqu'il ne les prévoit pas.

Ajoutons que parmi ses partisans beaucoup blâment la faculté pour les usines d'utilité publique de consacrer une partie de leur énergie à des entreprises privées. Voilà donc un système d'usines mixtes qui pourront faire aux usines privées une concurrence ruineuse.

Deuxième ordre d'objections

Elles s'appliquent aux systèmes de « l'Act Torrens », de la « Déclaration », de la « Licitation ».

Nous les résumons brièvement :

Ces trois systèmes créent une nouvelle propriété : celle de la pente de l'eau, or cette chose est éminemment inappropriable. Le droit d'usage reconnu par la loi de 1898 ne comporte pas cette extension.

Ces trois systèmes méconnaissent le rôle considérable que peuvent avoir dans l'avenir les chutes d'eau et aliènent, au profit d'individualités, des richesses qui ne pourront être rachetées, vu l'énormité du montant des indemnités de l'expropriation.

Enfin, résumant ces deux arguments, ces systèmes nient la prééminence des droits des collectivités, donc de l'autorité publique sur une « *res nullius* » ; et en créant un monopole au profit de quelques-uns, monopole impossible à justifier, sacrifient l'intérêt de l'État, des départements, des communes, des associations d'utilité publique, en un mot l'intérêt général (1).

SECTION VI**Système de MM. Haurion et Ader**

Les bases de ce système sont les mêmes que celles du système de M. Michoud. Ces deux auteurs considèrent que tout le bénéfice des moyens nouveaux que la science met à la disposition de l'homme pour mieux utiliser l'énergie des eaux courantes reste acquis dans tous les cas aux pro-

(1) Voir 2^e partie, p. 47 et suivantes.

priétaires actuels des rives munis de moyens de coercition pour écarter les obstacles que le morcellement de la propriété oppose à cette meilleure utilisation.

M. Michoud empruntait le système de la licitation, MM. Haurion et Ader, pour arriver au même but, adoptent l'entremise des associations syndicales. Les points caractéristiques du système peuvent se résumer ainsi :

1° Limitation de la loi nouvelle aux entreprises hydro-électriques ayant en vue le transport de l'énergie à distance ;

2° Concentration des droits de riveraineté par une licitation administrative de ces droits obtenue par la réunion des riverains en association syndicale ;

3° Intervention de l'État avec son pouvoir concédant ne se produisant qu'à défaut de réussite de la tentative de formation de l'association syndicale des riverains (1).

Le projet de résolution en vue de fixer les bases fondamentales d'un projet de loi comprend 11 articles.

Ils partent du principe que la loi doit limiter son intervention aux objets pour lesquels des modifications à la législation actuelle sont rendues indispensables.

a) Création d'associations syndicales. — Les riverains peuvent se réunir en associations syndicales autorisées pour la licitation administrative des droits de riveraineté. Cette constitution est possible toutes les fois que l'association aura réuni la majorité des riverains de la section du cours intéressée représentant au moins les deux tiers des droits de riveraineté, ou les deux tiers des riverains représentant la moitié des droits de riveraineté (art. 1).

(1) Congrès de la Houille Blanche, séance du 8 septembre 1902.

Le droit obtenu est une propriété immobilière susceptible d'être vendue et affermée (art. 1, al. 2).

b) Mode de constitution de l'association —. « Lorsqu'une demande en concession d'un réseau de distribution et de la chute d'eau destinée à alimenter sera présentée, elle sera notifiée individuellement à chacun des riverains de la section du cours d'eau visée dans la demande en concession. Les riverains auront un délai de trois mois à partir de cette notification pour réunir les adhésions nécessaires à la constitution d'une association syndicale. L'arrêté préfectoral qui interviendra ensuite pour constituer l'association fixera les délais d'exécution des travaux d'aménagement de la chute et d'installation du réseau de distribution. Faute par les intéressés de s'être conformés aux délais ci-dessus spécifiés il pourra être donné suite à la demande en concession. »

c) Chutes concédées. — Il en sera ainsi toutes les fois qu'il aura été impossible de constituer l'association syndicale ci-dessus, et lorsque les délais de création de l'association ou d'exécution des travaux n'auront pas été observés. Mais dans ce cas c'est une pure faculté.

La concession de la chute sera faite en même temps que celle de la distribution d'énergie.

Elle est accordée par un décret en Conseil d'État, rendu après une procédure analogue à celle de la concession des mines admettant les demandes en opposition et la concurrence (art. 2).

La concession est temporaire comme celle des travaux publics, car dans leur système la concession perpétuelle ne se conçoit pas ; un cahier des charges sera dressé avec

clauses de rachat et réserves nécessaires en faveur des services publics (art. 2).

d) Concurrence de demandes. — Dans ce cas on donnera la préférence à celle qui s'appliquera à la plus grande hauteur de chute.

Si la demande qui obtient la préférence est une demande en concession il sera fait au préalable un essai de constitution d'association.

Une demande englobant une autre entreprise préexistante pourra toujours être formulée, mais la préférence sera accordée, à conditions égales, au chef de l'entreprise déjà existante (art. 3)

e) Privilèges des services publics. — La chute créée par voie d'association syndicale devra garantir à l'État un prélèvement, à toute époque, de la force aménagée, en vue de l'utiliser dans l'intérêt d'un service public.

Cette force prélevée ne dépassera jamais le cinquième de la force aménagée.

Comme dédommagement du prélèvement, l'État allouera à l'association une indemnité représentant une part des frais d'établissement de l'installation proportionnelle à la fraction de la chute qu'il s'est réservée. Ce même prélèvement pourra être fait sur les usines établies à la suite d'ententes amiables (art. 6).

Les articles 7 et 8, reproduisent les dispositions des projets précédemment examinés, dispositions qui étendent à l'industrie les servitudes établies par les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847 en faveur de l'agriculture.

Un point mérite d'être signalé : une disposition, empruntée à la législation des mines, permet aux propriétaires de requérir l'achat de leurs terrains (art. 8).

Les articles 9, 10 et 11, reproduisent les articles 16, 17 et 18 du projet Michoud et s'occupent des obligations de l'usiner vis-à-vis des tiers.

Notons que, d'après ce système, et conformément à la jurisprudence, les droits de riveraineté doivent avoir été exercés pour donner lieu à indemnité.

CRITIQUE

Au point de vue de la base du système, on a fait les mêmes objections qu'à celui de M. Michoud.

Au point de vue de l'application une partie des critiques s'adressant à ce dernier pourraient être faites au système de MM. Hauriou et Ader (1).

Il en serait de même en ce qui concerne la précarité de la chute primitivement obtenue, une nouvelle demande pouvant englober la première.

Les garanties de bonne exploitation sont loin d'être prévues d'une façon suffisante. Les riverains seront-ils capables de créer d'abord, d'utiliser ensuite la chute obtenue ?

Mais la plus grosse objection réside dans la difficulté de constituer une telle association.

Alors que pour des besoins immédiats : drainages, irrigations, etc., il est pratiquement fort difficile de susciter la création des associations syndicales, que serait-ce pour la création d'usines dont l'utilité est loin d'être établie aux yeux de riverains ignorants qui demandent une réalisation immédiate et non de vagues espérances de bénéfices plus ou moins lointains.

(1) Ce serait tout d'abord le mécanisme compliqué de la formation de l'association syndicale autorisée, joint à son caractère oppressif.

Ce système ne fournirait que rarement la solution de la difficulté.

Autant il paraît désirable d'encourager les associations volontaires de riverains à s'organiser et de les admettre au bénéfice de la loi, autant il semble inutile d'adopter, comme moyen de contrainte, le mécanisme compliqué de l'association syndicale autorisée.

SECTION VII

Seconde proposition Guillaïn

A la date du 23 juin 1903, M. Guillaïn déposait à la Chambre, la proposition dont il avait été rapporteur au nom de la Commission parlementaire mais en y introduisant des modifications importantes.

Dans ce nouveau texte il y est fait une part beaucoup plus importante aux usines privées.

Le système de la concession ne se présente plus comme applicable qu'aux usines ayant une énergie brute, en étiage moyen, d'au moins 750 poncelets (soit 1.000 chevaux de 75 kilogrammètres par seconde) et les usines même d'une importance supérieure à ce chiffre peuvent continuer à s'établir comme usines autorisées dans les conditions de la législation actuelle toutes les fois que l'industriel aura réussi à acquérir à l'amiable tous les droits qui lui sont nécessaires.

Le concessionnaire doit d'ailleurs, conformément au premier projet, indemniser tous les riverains, y compris ceux qui n'ont pas encore fait usage de leurs droits de riveraineté.

La concession, d'autre part, ne peut plus être rachetée

à toute époque, mais seulement à l'expiration des périodes trentenaires successives.

Ce nouveau projet tendait donc à se rapprocher de plus en plus des idées de ceux qui soutenaient que l'État ne doit intervenir que le moins possible et pour faciliter l'œuvre de l'Industriel en lui permettant de passer outre à l'opposition de quelques-uns.

Mais il sacrifiait gravement l'intérêt de l'État. Nous n'insistons pas sur une base méconnue et dont nous avons déjà parlé, nous réservant d'y revenir.

A côté cependant, M. Guillaïn oublie que si les chutes des Alpes et des Pyrénées peuvent procurer facilement une énergie de plus de 1.000 chevaux et par conséquent peuvent être soumises au régime de la concession, il n'en est pas ainsi dans nos cours d'eau de plaine où très rarement cette force sera atteinte.

Or si l'importance de la houille blanche intéresse les Alpes et les Pyrénées, celle de la « houille verte » intéresse le reste de la France.

Son rôle n'est déjà plus à démontrer. Qui sait ce que nous réserve demain ?

SECTION VIII

Projets du Gouvernement

Nous ne développerons pas dans cette partie les deux projets du gouvernement sur les cours d'eau non navigables ni flottables. Le second reproduit presque textuellement le premier.

Leur étude critique est l'objet principal de notre thèse.

I. — PREMIER PROJET DU GOUVERNEMENT

*présenté par M. Léon Mougeot, ministre de l'Agriculture,
le 15 janvier 1904*

Quatre catégories d'usines sont créées :

1° Les usines hydrauliques privées, sans limitation de force, soumises au régime de la législation actuelle.

2° Les usines hydrauliques privilégiées — mais non soumises à la concession — qui bénéficient des dispositions des lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847, — concernant les servitudes d'aqueduc et d'appui, et de la faculté d'occuper le lit et de submerger les rives, le tout en garantissant les droits des tiers.

3° Les usines d'utilité publique simples.

4° Les usines d'utilité publiques autonomes.

Ce projet fit l'objet d'un rapport de M. Fernand David, déposé le 12 février 1906. Il ne put être discuté avant la fin de la législature.

II. — DEUXIÈME PROJET DU GOUVERNEMENT

Ce projet fut repris à nouveau le 12 juin 1906 par M. Ruau, ministre de l'Agriculture dans les termes mêmes où il avait été adopté par l'ancienne Commission et fut renvoyé à l'étude d'une Commission spéciale. Quelques modifications de détail furent seules apportées. Le travail de la Commission fut l'objet d'un rapport déposé par M. Lebrun, le 20 février 1908.

III. — PROJET DE LOI RELATIF AUX USINES HYDRAULIQUES

établies sur les cours d'eau et canaux du domaine public

M. Barthou, ministre des Travaux Publics, a présenté d'autre part, à la date du 8 juillet 1908, un projet s'appliquant aux cours d'eau du domaine public. L'étude de ce projet fera l'objet d'un chapitre spécial dans la troisième partie de notre travail.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE DES DROITS CONCURRENTS SUR LES COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES

AVANT-PROPOS

Nous n'avons pas l'intention de faire une étude approfondie des articles 644 et 645 du Code civil et de la loi du 8 avril 1898. Nous ne retenons de ces textes, que ce qui concerne directement les chutes d'eau.

Dans les trois premiers chapitres — et dans la limite ci-dessus — nous étudions, d'une façon aussi complète que possible, les droits divers sur l'eau, le lit, la pente, en un mot sur l'utilisation des forces motrices créées grâce à la houille blanche.

Dans le quatrième chapitre, nous examinons le criterium de la distinction des deux sortes de cours d'eau et nous étudions s'il est suffisant, s'il peut s'appliquer à la question de la houille blanche et de la houille verte.

Dans cette deuxième partie, pour nous de beaucoup la plus importante, nous soutenons des idées qui peut-être paraîtront excessives. Hâtons-nous de dire qu'elles nous sont inspirées par les théories de l'école interventionniste. Le rôle de l'État devient de plus en plus prépondérant

et ce n'est pas le moment de le nier dans cette question d'une importance aussi capitale.

Après avoir assis notre raisonnement sur des bases juridiques solides nous nous efforcerons d'arriver à la solution du problème : quel est le système rationnel et juridique qui permette la meilleure utilisation des chutes d'eau.

CHAPITRE PREMIER

Nature juridique du droit des riverains sur l'eau courante.

Nous touchons à la partie capitale de la matière : la nature juridique des droits des riverains sur l'eau courante.

Quelle est la nature de l'eau courante? Quels sont les droits des particuliers sur les cours d'eau dont leurs propriétés sont riveraines? usage? servitude? propriété? Quels sont les droits de l'État sur la force que représente ces cours d'eau? Autant de questions qui méritent une attention approfondie.

SECTION PREMIÈRE

L'eau courante « res communes. »

L'eau courante, par sa mobilité continue, son renouvellement incessant, n'est pas susceptible d'une appropriation exclusive. Elle fait partie de la catégorie des choses qui sont destinées à l'usage de tous les hommes, elle ne peut faire l'objet d'une possession exclusive et par suite d'un droit de propriété.

« La chose commune, dit M. Dalloz (Répertoire, eaux, n° 213) par sa nature se prête admirablement à toutes les modifications de jouissance, mais cette jouissance ne l'altérant en rien puisqu'elle reste entière, complète, avec

la même puissance d'action sur tous les êtres vivants, il devient impossible de dire que l'homme en a la propriété ou se l'approprie, ce qui revient au même (1). »

Ainsi cette chose est mise à l'usage de tous par sa nature même; or la jouissance d'une chose par tout le monde est incompatible avec un droit acquis par un seul (2).

On nous objecte que l'eau courante n'est chose commune que par « la possibilité, que par la légitimité de l'utilisation successive du cours d'eau par ses divers riverains (3). Là s'arrête l'élément commun; mais ce caractère n'empêche nullement que sur chaque point du parcours le ruisseau ne soit soumis au profit des riverains à certains droits qui ne sont pas indéfinis *mais qui sont exclusifs et participent ainsi au caractère de la propriété.* »

Voilà ce que nous contestons : ces droits ne sont pas exclusifs, ces droits ne participent pas au caractère de la propriété. M. Pillet reconnaît lui-même que le droit de la communauté peut se manifester au moins, dit-il avec ironie, par la faculté d'aller en bateau, « de naviguer sur des rivières non navigables. » Si ce droit existe, d'autres peuvent se créer, inconnus aujourd'hui, et qui conservent bien à l'eau courante son caractère de chose commune.

Or la force motrice, l'utilisation de la pente de l'eau, est un de ces droits, une de ces facultés qui n'ont pas été, qui

(1) L'eau courante qui a le caractère d'eau publique est « chose commune » et non « *res nullius* », chose nulle. Une différence importante sépare ces deux espèces. La première n'est pas susceptible de propriété privée, elle est rebelle à toute appropriation. La deuxième, au contraire, est appropriable, elle peut devenir la propriété d'un seul. L'eau courante est « *res communes* » ; les coquillages, le terrain non approprié sont « *res nullius*. »

(2) Voir Saleilles. *Nouvelle revue historique de droit français et étranger*, année 1888.

(3) Voir Pillet. Congrès de la Houille Blanche. Compte rendu.

ne peuvent pas être cédées exclusivement à des riverains, c'est une richesse nouvelle, n'appartenant à personne sans doute, mais appartenant à tous et sur laquelle la communauté a des droits prééminents.

SECTION II

Si l'eau courante est susceptible d'un droit de propriété.

C'est la conception la plus hardie que celle qui concède aux riverains un droit de propriété sur les eaux. Il faut prendre le mot « hardie » dans le sens de conservatisme social.

M. Pillet ne nous cache pas sa tendresse pour cette idée puisqu'il dit que les droits exclusifs des riverains participent du caractère de la propriété.

Daviel (1) va plus loin. Pour lui l'eau est chose commune lorsqu'on la considère comme volume continu, comme masse se renouvelant sans cesse; mais il prétend qu'elle peut être susceptible d'appropriation privée lorsqu'on la considère comme force motrice. Elle est une partie intégrante de la disposition des lieux, elle est un accessoire du sol. Elle dépend de la propriété.

Par cela seul qu'on possède le terrain sur lequel roule cet élément, on possède la pente, la force motrice, la chute produisant cette force.

Il appuie son argumentation sur les travaux préparatoires de la loi du 7 juillet 1833 consacrant la compétence des tribunaux pour protéger les droits des riverains; sur un arrêt de la Cour de cassation qui admet que le droit de

(1) *Traité des cours d'eau*, t. II, p. 43 s.

propriété peut résulter, non seulement de la concession administrative, mais même de la possession ancienne.

Cette argumentation repose sur une distinction subtile, entre la pente et l'eau courante.

Le propriétaire du sol est le propriétaire de la pente, dit-on. Cette distinction est inutile, elle est oiseuse. Ces deux éléments ne peuvent aller l'un sans l'autre, ils se coordonnent à tel point qu'ils se confondent. Enlevez la pente à l'eau vous n'aurez pas l'énergie que vous voulez approprier, mais la chose commune subsistera toujours. Enlevez l'eau à la pente, votre droit n'existe plus. La pente et l'eau forment pour cette chose que l'on veut approprier, la force motrice, un tout indivisible et inséparable.

D'autre part l'eau ne peut être considérée comme un accessoire du fond. Si l'on posait à tous les riverains la question suivante : quel est le principal, du fond du lit ou de l'eau courante et quel est l'accessoire. Aucuns, si pénétrés soient-ils de leurs droits de propriété, n'hésiteraient à constater que du fond, dont la loi de 1898 a fait l'objet d'un droit de propriété, ils ne retirent aucun bénéfice, mais que l'eau, leur procurant de nombreux avantages, le fond est certainement l'accessoire et l'eau courante le principal.

Mais nous n'avons pas pour but de trouver dans la pente et dans l'eau courante un principal et un accessoire. Nous affirmons seulement que ces deux choses sont indivisibles. L'eau courante ne peut être un accessoire du fonds pour d'autres raisons, par suite de son état indéfini et impossible à réaliser d'abord et surtout parce que les riverains n'ayant droit qu'au tronçon correspondant à leur rive, leur attribuer le droit sur la pente, c'est

les gratifier d'une faculté exorbitante. M. Berthelémy le fait justement remarquer : « l'énergie totale de la chute concentrée, dit-il, ne peut être regardée comme la somme de l'énergie dont chacun des riverains pourrait se servir » (1).

Cette partie capitale du problème de la houille blanche a été étudiée par MM. Saleilles et Massigli (2).

Ces deux hautes autorités s'élèvent avec force contre l'expression de « *Propriété* des chutes, de la force motrice », de « propriété de la pente » ; et par des arguments irréfutables montrent que cette chose commune ne peut être l'objet d'un droit de propriété. Au contraire tous les droits des riverains sont de purs droits d'usage qui se concilient avec la nature de la chose.

Recherchant dans les sources du droit français, ils ne trouvent aucun fondement à ce prétendu droit de propriété.

A la rigueur on pourrait concevoir une propriété spéciale attribuée à la collectivité des riverains, et comme il est infiniment probable qu'un même riverain ne peut posséder entièrement les deux rives d'un cours d'eau il y aura alors indivision. Mais l'indivision est incompatible avec la chose commune. En matière d'indivision il y a propriété individualisée et cette idée d'individualisation de propriété ne peut s'appliquer à la chose commune.

Et MM. Saleilles et Massigli concluent que l'eau courante n'est pas susceptible d'un droit de propriété de la part des riverains.

(1) Voir *Bulletin de la Société d'études législatives*, n° 3, p. 270.

(2) Voir *Bulletin de la Société d'études législatives*, n° 5.

SECTION III

Si le droit des riverains est un droit réel, une servitude

Certains prétendent que le droit du riverain, accessoire de la propriété, doit en emprunter les caractères. C'est un droit réel, et l'art. 644 du C. civil qui énumère les droits des riverains d'une eau courante est classé au titre des servitudes.

Nous répondrons que, du fait que le législateur a placé ce droit dans les servitudes, il ne faut pas conclure que c'en est une.

Les droits de clôture, de bornage, de mitoyenneté, entre autres, ne sont pas des servitudes et sont classés dans ce titre (1).

Ce n'est donc pas un droit réel. Les droits réels s'appliquent à la chose susceptible de propriété privée et l'eau courante est *res communes*. Le droit réel emprunte les qualités du droit de propriété : il est absolu, illimité, indépendant ; or le droit de riveraineté sur l'eau courante est instable, précaire (2).

D'ailleurs le droit de servitude est l'accessoire d'un droit de propriété privée, il sert à un intérêt particulier. Lorsqu'il s'agit des eaux courantes, c'est-à-dire de choses mises à la disposition de tous, on ne peut plus parler du droit de servitude.

(1) D'une part, la servitude serait-elle personnelle ? Non, car c'est un droit attribué à une personne sur la chose d'autrui.

D'autre part la servitude serait-elle réelle ? Pas davantage. Établie au profit d'un fonds dominant sur un fonds servant il est impossible d'attribuer à l'eau le rôle de fonds servant, car elle n'est pas susceptible de propriété, ni celui de fonds dominant car ce serait créer une servitude sur son propre fonds, le lit, qui appartient aux riverains depuis la loi du 8 avril 1898.

(2) Voir Capitant, note Dalloz (D. P. 1902, 2, p. 25 et s.)

L'eau échappe donc à l'établissement d'un droit réel par ce fait de la jouissance de tous et de l'impossibilité d'une appropriation exclusive. Personne ne peut avoir un droit de préférence sur la chose commune qui par sa destination, par sa nature donne à tous un droit égal.

Quel est donc le droit des riverains sur l'eau courante ?

SECTION IV

Droits d'usage des riverains sur l'eau courante. — Son étendue

L'art. 644 du Code civil s'exprime ainsi :

Celui dont la propriété borde une eau courante peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. Celui dont cette eau traverse l'héritage peut même en *user* dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours ordinaire.

L'art. 2 de la loi du 8 avril 1898 ajoute :

Les riverains n'ont le droit *d'user* de l'eau courante qui borde ou qui traverse leurs héritages que dans les limites déterminées par la loi.

Les textes parlent donc bien d'un droit d'usage. Nous allons examiner quelle en est sa véritable nature, son fondement, son étendue.

a) Son fondement. — Nous avons établi que l'eau est chose commune.

C'était aussi l'opinion des rédacteurs du Code civil et de la loi de 1898. Par sa nature, elle est donc destinée à l'usage de tous.

Et par usage nous n'entendons pas l'exercice de droits communs à tous : puiser de l'eau pour les besoins de la

vie, laver le linge, se baigner, abreuver les bestiaux, etc., droit que l'on ne peut enlever par le fait qu'ils sont nécessaires à la vie et que comme l'air, l'eau répudie à l'idée d'une appropriation exclusive.

Il s'agit d'un droit d'usage spécial et nous avons à déterminer son fondement : il est une conséquence de la disposition des terres et de l'eau. Cette dernière est source de grands avantages, mais elle a été source d'inconvénients et de pertes : humidité trop grande des terres riveraines causant leur dépréciation, travail constant d'érosion qui entraîne et restitue tour à tour, inondations dommageables, etc.

Il a paru rationnel, équitable de permettre au riverain de compenser les pertes qu'il peut subir par des gains que son industrielle activité lui permettra de réaliser. C'est pourquoi, le législateur a donné aux riverains d'abord, un droit à l'usage de l'eau. Mais ce droit n'est pas le droit d'usage tel qu'il est défini par le code ; il n'est pas exclusif.

b) Sa nature. — Les droits des riverains ne sont pas un droit d'usage dans le sens juridique du mot. En effet l'art. 631 du Code civil dit : « l'usager ne peut céder, ni louer son droit à un autre. » Or d'après la doctrine et la jurisprudence, les droits de riverainetés sont cessibles.

Nous sommes donc en face d'un droit spécial d'usage, droit qui s'explique par la situation des lieux, par la nature de l'eau courante, *droit de priorité si l'on veut*, concédé par les lois.

(1) Si droit d'usage il y a, c'est un usage général, visant une collectivité d'êtres, et s'appliquant de plein droit par le fait de leur situation. Or, là ne sont pas

c) *Son étendue*. — Ce droit n'est pas exclusif. Nous voulons dire que le riverain n'a pas, à l'exclusion de tous, un droit sur l'eau courante. Sans doute il peut obliger à respecter la propriété de ses rives, mais il ne peut changer la nature de l'eau courante. C'est en quelque sorte un exclusivisme purement relatif et cette relativité est constituée par l'incapacité actuelle des hommes d'user d'une eau courante, parce qu'ils n'en ont pas encore trouvé le moyen.

On a pu citer le droit d'aller en bateau, « naviguer sur des rivières non navigables », répète-t-on avec ironie, il ne s'ensuit pas moins que ce droit est un droit positif qui exclut l'exclusivisme des riverains.

Vous enlevez aux riverains des droits exclusifs sur les cours d'eau navigables, parce que vous laissez à tous le droit de naviguer par bateau, sur les cours d'eau flottables, parce que le flottage est encore d'utilité publique et vous limitez à ces produits de l'industrie de l'homme, produits de siècles déjà passés, l'utilité publique de l'eau courante. C'est commettre une faute irréparable que de restreindre à ce point les droits de la collectivité sur la chose commune, c'est nier l'industrie de l'homme puisque c'est le croire incapable de perfectionner.

Et cette imprévoyance est dès à présent prouvée : une nouvelle utilisation de la force des chutes, de ce bien commun, vient d'être créée et vous voudriez l'aliéner au profit de riverains stupéfaits, mais satisfaits de voir s'amplifier des droits qu'ils ne soupçonnaient pas !

Non, l'article 644 n'a pas cédé, à une catégorie de personnes, le droit exclusif à l'usage de l'eau.

les caractères du droit d'usage proprement dit ; par ce point encore, le droit des riverains est spécial et ressemble étrangement à une simple autorisation d'user, à une concession d'usage d'une chose publique.

C'est en vain qu'on nous montrera que les attributs de ce droit spécial d'usage sont tellement étendus que si on conférait aux riverains un droit de propriété sur l'eau leurs facultés n'en seraient pas augmentées. Nous contestons d'ailleurs cette affirmation.

M. Pillet dit en effet (1) : le droit des riverains n'est pas restreint à la seule irrigation, il s'étend à tout autre usage pourvu qu'il n'en absorbe pas une quantité supérieure à celle qui lui revient normalement. Nous partageons entièrement ces idées et nous n'y voyons qu'une application de nos principes précédemment développés.

M. Pillet ajoute : « Les tribunaux ont maintes fois consacré le droit à faire servir l'eau à des usages industriels, notamment à l'alimentation d'une usine... » Cela nous le concédons encore, mais il y a là pure autorisation d'une jouissance de droits qui ne nuisent pas à l'exercice de ceux de la collectivité.

Et quand le même auteur prétend que l'autorisation administrative nécessaire pour la construction de l'usine hydraulique n'a pas le caractère d'une concession d'eau du domaine public mais reconnaît ces eaux comme un accessoire des rives, nous sommes en parfaite opposition de sentiments.

L'autorité administrative intervient, non pour reconnaître les droits du riverain, mais, ainsi que l'auteur le dit lui-même, comme tutrice des intérêts publics. Elle autorise la création de l'usine, parce que cette création est compatible avec les droits de tous, ces droits de tous n'étant qu'à l'état latent, inexprimés; l'autorisation elle-même est la preuve de la réserve de ces droits.

(1) *Loc. cit.*, p. 48.

A l'encontre de cet auteur nous concluons donc qu'il ne peut y avoir sur l'eau courante en faveur des riverains, qu'un droit d'usage spécial, non exclusif des droits de tous, réservant les droits éventuels des collectivités.

CHAPITRE II

Droit des riverains sur le lit

SECTION PREMIÈRE

Différents systèmes successivement admis

La matière est nettement règlementée par la loi du 8 avril 1898. Néanmoins nous présenterons un aperçu rapide des différents systèmes admis jusqu'à cette date. Nous reconnaissons que l'étude de la loi de 1898 eût dû être faite au début de cette deuxième partie. Nous l'avons placée ici pour faciliter notre argumentation.

Premier système

Domanialité publique des cours d'eau non navigables ni flottables

Ce système est inspiré par les textes de l'ancien droit qui faisait rentrer ces rivières dans le domaine national. L'article 563 (ancien) ne pouvait d'ailleurs se concilier qu'avec ce système : il attribuait aux propriétaires envahis par un cours d'eau la propriété du lit abandonné. Pour pouvoir attribuer cette propriété, l'État devait en être propriétaire.

Cette domanialité a été consacrée par plusieurs lois de la période révolutionnaire. Lois des 22 décembre 1789, janvier 1790 et 12-20 août 1790. Citons en sa faveur des arrêts de quelques cours d'appel (Douai, D. 1846, 1. 28; Bruxelles, 28 avril 1827 et 7 mars 1832).

*Deuxième système**Droit de propriété des riverains sur le lit et les eaux*

Le principal argument est dans la distinction des cours d'eau en navigables et flottables ou non. Les premiers n'étant pas susceptibles de propriété privée, les seconds le seront (art. 538, C. civ.)

De plus si l'article 644, § 2, donne au riverain des deux côtés le droit de détourner le cours et de l'amener chez lui dans un autre lieu, c'est qu'il lui attribue la propriété du lit et des eaux.

Mais ces arguments sont spécieux : le silence du Code en ce qui concerne les cours d'eau non navigables ne signifie pas qu'ils sont propriété des riverains. Nous en avons montré l'impossibilité en ce qui concerne l'eau. Pour le lit il n'en est pas ainsi, nous examinerons la question plus loin, faisons seulement observer que les partisans de ce système ne sont pas nombreux. (Championnière, *Traité des eaux courantes*; Daviel, *Traité des cours d'eau*; Laurent, *Régime des eaux*.) Ajoutons que ce système n'a jamais été soumis à la Cour de cassation.

*Troisième système**Droit de propriété des riverains sur le lit**Classement de l'eau parmi les choses communes*

Ce système a surtout été soutenu par Duranton. Ses partisans considèrent que les eaux ne font pas partie intégrante du terrain sur lequel elles coulent. Ils les classent dans les choses communes, destinées à l'usage de tous, elles ne sont donc pas la propriété du riverain. En cela ils ne font que reconnaître la nature d'une chose qui échappe à toute classification arbitraire de l'homme.

Le lit, au contraire, serait attribué aux riverains et ne serait grevé que de la servitude de l'écoulement des eaux. A l'appui de cette opinion, on cite les articles 561 et 644 du Code civil; le premier concerne les îles formées dans les cours d'eau de la deuxième catégorie et qui deviennent propriété des riverains; le second s'occupe du propriétaire des deux rives. (Voir *suprà*.)

Ce système, qui est celui de la loi de 1898, recevra de plus longs développements dans la section II.

Quatrième système

Le lit et les eaux n'appartiennent à personne; ils sont classés dans les « res communes » dont l'usage est commun à tous

Ce système, seul, conciliait tous les textes. Il était unanimement adopté par la jurisprudence et ne se discutait plus avant la loi de 1898. « De nombreux auteurs qui ont traité cette question, à une époque antérieure à la loi, le donnent comme un système définitif réglant toute difficulté d'une façon absolue » (1).

La Cour de cassation, le Conseil d'État se sont prononcés d'une façon formelle en faveur de ce système.

Il a été soutenu par des auteurs considérables : Demolombe, Aubry et Rau, Picard, Ducrocq, etc.

C'est qu'il présente l'avantage théorique de ne point séparer par une distinction subtile la propriété du lit de la propriété des eaux de les considérer comme indissolublement unies.

Il y joint l'avantage pratique de s'appuyer sur des textes et des arguments de droit présentés comme irréfutables. Il était donné comme inattaquable dans le supplément de

(1) Bougault. *Législation des chutes d'eau*, 1902.

Dalloz (V. *Eaux*, n° 167) et les Pandectes françaises (V. *Cours d'eau*, n° 696).

Cinquième et sixième systèmes

Nous ne citerons que comme mémoire, deux autres systèmes ayant peu de partisans.

Dans le premier on fait une distinction entre les ruisseaux et les rivières. Le critérium de distinction est d'ailleurs assez difficile à établir. Pour les uns, c'était l'intermittence, pour les autres la possibilité de s'en servir comme force motrice.

Partant de cette division on attribue aux riverains la propriété absolue des ruisseaux.

Pour les rivières, nouvelles divergences de vue ; Proudhon les classait dans le domaine public, Demolombe dans les *res nullius*.

Cette doctrine en faveur de laquelle on pourrait citer quelques arrêts a été vite abandonnée, le législateur n'ayant parlé nulle part de cette nouvelle subdivision.

Dans le second système on range les cours d'eau non navigables dans le domaine privé de l'État. Il peut donc les aliéner au profit des riverains. Ce système a été soutenu tout récemment en Belgique par Delbeke et Mavault.

SECTION II

Loi du 8 avril 1898

Cette loi est le deuxième livre du futur code rural. Nous n'étudierons que ce qui intéresse notre sujet, c'est-à-dire la partie qui traite de la propriété du lit (1).

(1) Voir loi du 8 avril 1898, Chap. I du titre II. Art. 3.

C'est le système soutenu par Duranton qui a été accepté. Hâtons-nous de dire qu'il était loin d'avoir pour lui la majorité, dans la doctrine ou la jurisprudence.

Cette loi reconnaît la véritable nature de l'eau courante, chose commune, propre à l'usage de tous. Elle n'attribue sur elle aux riverains qu'un droit d'usage spécial. Nous avons suffisamment insisté sur cette question pour n'y pas revenir.

C'est sur le second point que l'innovation a été importante. La loi de 1898 attribue en effet la propriété du lit au riverain.

a) Fondement de la loi. — Comment a-t-on expliqué le fondement de ce droit? cette anomalie, nous serions tenté de dire, car, pour nous, l'eau courante et le lit doivent constituer deux choses indissolublement liées et sujettes aux mêmes droits. Écoutons plutôt M. Cuvinot, rapporteur de la loi devant le Sénat. Selon lui, c'est la seule interprétation rationnelle des anciens textes qui se rattachent directement au droit romain, et qui a été méconnue par la jurisprudence et les auteurs.

« Il nous a paru, disait-il au Sénat, que la propriété du lit devait être envisagée abstraction faite du volume d'eau variable qui constitue le cours d'eau. Il était dès lors naturel d'admettre que le lit reste la propriété des riverains et que ceux-ci seront simplement assujettis à une servitude de passage des eaux dans les conditions dictées par l'intérêt public et déterminées par la loi.

« Le lit d'un cours d'eau, continuait-il, constitue, ainsi que nous l'avons déjà dit, une zone retranchée de la surface cultivable, mais qui à l'origine faisait évidemment partie intégrante des terrains adjacents. Y a-t-il une raison

valable de contester aux riverains la propriété de ce lit? Y a-t-il pour la Société un intérêt quelconque à en revendiquer la possession? Votre Commission pense qu'il est plus conforme au droit naturel de décider en faveur des riverains. »

La thèse du rapporteur est d'ailleurs appuyée sur l'imposition de la contribution foncière et sur l'obligation du curage dont les riverains sont grevés par la loi du 14 floréal, an XI.

« Les solutions contraires, ajoute-t-il, offrent des inconvénients sans avantages réels pour personne. On a soutenu avec juste raison que le facile écoulement des eaux n'intéressait pas seulement les riverains immédiats des cours d'eau et que la conservation des lits des rivières présentait tous les caractères d'un intérêt général. Mais est-il nécessaire, pour que l'intérêt général soit sauvegardé, d'attribuer le lit soit à l'État, soit au domaine public? Ce que l'on doit rechercher, ce que l'on peut exiger des riverains c'est qu'ils maintiennent le libre cours des eaux et qu'ils s'abstiennent de tout acte pouvant accroître l'insalubrité ou les dangers des submersions. Pour arriver à ce résultat, il n'est pas besoin que l'État soit propriétaire ; les lois de police suffisent. La stricte application, par l'administration, de ces lois de police est d'ailleurs parfaitement conciliable avec le droit de propriété des riverains sur le lit des cours d'eau non navigables ni flottables. La doctrine du projet de loi répond donc aux exigences de l'intérêt général et au respect des intérêts individuels. »

Enfin aux partisans du lit chose commune il répond par le dilemme suivant : « Si le lit des cours d'eau non navigables est chose commune il est ou n'est pas susceptible de propriété privée. S'il n'est pas susceptible de propriété

privée, il doit être considéré comme une dépendance du domaine public ; si au contraire le lit est susceptible de propriété privée, l'article 713 est applicable. Or cet article dit : « Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État. » Dans ces deux cas, conclut M. Cuvinot, le lit revient à l'État, or cette solution est contraire à la lettre du Code civil, il s'ensuit donc que le lit n'est pas chose commune et doit revenir aux particuliers.

Tels sont les arguments qui ont décidé les législateurs de 1898 à attribuer la propriété du lit aux riverains. Nous les examinerons ci-après. Voyons d'abord brièvement les conséquences.

b) Conséquences. — Elles sont indiquées par la loi elle-même :

1° Si les deux rives n'appartiennent pas au même individu, leur propriété du lit est limitée par une ligne supposée tracée en son milieu, c'est le *thaweg* (art. 3) ;

2° Chaque riverain a le droit de prendre dans la partie du lit qui lui appartient tous les produits naturels et d'en extraire, vase, sable, etc. ;

3° En cas d'abandon du lit par les eaux, le riverain reprend le libre usage du lit qui est sa propriété et suivant les limites déterminées par l'article précédent (art. 4) ;

4° Lorsque par suite de travaux légalement ordonnés il y a lieu d'élargir le lit ou d'en ouvrir un nouveau il n'est plus nécessaire de recourir à l'expropriation comme avant 1898 : on devra simplement au propriétaire une indemnité pour l'établissement d'une servitude de passage (art. 6) ;

5° Le lit du cours étant propriété privée ne sera pas

dispensé de la contribution foncière dont la loi du 3 frimaire an VII les exonérait ;

6° Quand une rivière non navigable perdra ce caractère et sera affectée à la navigation les riverains auront droit à une indemnité de dépossession du lit, de perte de droit de pêche, de servitude de hâlage et de marchepied ;

7° Les deux dernières conséquences nous intéressent directement.

Si l'administration veut effectuer des travaux dans le lit de la rivière elle est tenue d'indemniser le riverain pour dépossession ;

8° Le riverain étant le propriétaire du lit il peut :

a) *Le vendre à tout individu même non riverain.*

b) *S'opposer à toute création de chute sur sa propre portion de lit ou à toute prise de possession de son lit subséquent à l'établissement d'un barrage dans un fonds inférieur.*

Ces deux conséquences ont une importance capitale pour l'établissement des chutes d'eau.

SECTION III

Critique de l'article 3 de la loi du 8 avril 1898

Nous bornerons nos critiques à cette seule affectation du lit. Disons immédiatement que la loi de 1898, loin de résoudre la question, a de nouveau ouvert la controverse qui avait cessé en jurisprudence depuis plus de 50 ans. Depuis plus de 50 ans la Cour de Cassation et le Conseil d'État attribuaient au lit du cours d'eau le même caractère de *res communes* et non de *res nullius* car il n'y a confusion de termes, (v. page 48) qu'à l'eau courante. Nous

n'estimons pas que toute controverse doit cesser. Une loi est une loi, c'est-à-dire le produit d'un lieu, d'un moment, d'un courant d'opinion, éminemment transformable et perfectible. Suivant nous, cette loi est un véritable pas en arrière, avec son caractère nettement féodal, puisqu'elle subordonne tout à la glèbe, à la terre. Les auteurs s'appuient d'ailleurs sur ce fondement. Nous n'arrêterons pas là notre critique. Les arguments présentés par l'honorable rapporteur au Sénat sont facilement réfutables.

Tout d'abord, nous soutenons qu'il est aussi difficile de faire abstraction du volume de l'eau et d'envisager le lit seul que de séparer, en espérant la faire fructifier seule, l'écorce, de la chair du fruit. L'eau courante a fait le lit comme la chair du fruit s'est recouverte d'une enveloppe. Et quant à prétendre qu'à l'origine la zone retranchée faisait partie des terres adjacentes il n'y a rien de moins exact. Il suffit d'ouvrir un livre de géologie pour savoir qu'à l'origine les eaux couvraient le sol. Et alors ?

Il est sans inconvénient, dit-il, de faire cette attribution de propriété, le principal est que l'intérêt général soit sauvegardé. C'est ce que nous contestons. Le riverain, propriétaire du lit, a déjà un droit sur l'alluvion : vase, sable ou gravier, c'est une partie de la chose commune enlevée à l'usage de tous.

Outrepassant l'esprit de la loi, on veut donner au riverain un droit exclusif à l'usage de l'eau (1).

Conséquence beaucoup plus grave pour notre question, la propriété du lit permet au riverain de s'opposer d'une façon absolue à toute utilisation des chutes d'eau.

Qu'on ne nous dise pas que ce droit de propriété est la

(1) V. Pillet., *loc. cit.*

contre-partie à l'obligation de curage. Cette obligation est la juste conséquence du droit d'irrigation ; le riverain pour se servir du cours d'eau est bien obligé d'enlever les alluvions que cet élément lui a prises dans son champ.

Eufin le dilemme de M. Cuvinot ne démontre rien. Nous prétendons que le lit est inséparable de l'eau courante. Par sa nature, il n'est pas chose commune, par sa nature il est susceptible de propriété privée. Mais son intime union avec l'eau, son inséparabilité d'avec ce corps, lui en fait prendre le caractère.

Pour ces motifs nous concluons que l'eau courante et le lit étaient justement classés avant 1898, par la majorité de la doctrine et par la jurisprudence dans les « *res communes* » et que la loi du 8 avril 1898 doit être révisée dans ce sens.

CHAPITRE III

Droits des riverains à l'utilisation de la force motrice

Toute cette matière est régie par le seul article 644 qui est le suivant. « Celui dont la propriété borde une eau courante, autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public, par l'article 538 au titre *De la distinction des biens*, peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. Celui dont cette eau traverse l'héritage, peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre à la sortie de son fonds à son cours ordinaire ».

Tel est le seul texte, avec l'art. 3 de la loi de 1898, déjà cité, sur lequel repose le droit du riverain à l'utilisation industrielle de la force motrice.

Au premier abord il semble que les deux sortes de rive-

(1) *Usines ayant une existence légale.* — Il faut noter, pour être complet, les usines créées avant 1789. Certains auteurs donnent à tous les seigneurs la propriété des cours d'eau non navigables, d'autres la réservent aux seigneurs haut justiciers. D'après cela, l'usine créée constituait une propriété. Le titre serait la création par le seigneur ou l'acte de cession. Il serait encore l'acte de concession par laquelle le seigneur autorise la création de l'usine.

Ayants droit directs et indirects ne sont pas traités sur le même pied par d'autres. Les premiers auraient perdu leur droit de propriété par l'effet de la nuit du 4 août, les autres l'ayant conservé.

Cette question obscure sur plus d'un point, a d'ailleurs un intérêt plus théorique que pratique.

Avec de nombreux auteurs, nous estimons que les ayants droit directs ou indirects doivent avoir un simple droit d'usage comparable à celui de l'art 644.

Ceci dit, envisageons les deux cas qui peuvent se présenter.

rains sont traités de façon différente. Dans le 1^{er} paragraphe le propriétaire d'une seule rive ne paraît avoir qu'un droit d'usage. Dans le paragraphe 2, le propriétaire des deux rives a un droit, semble-t-il, beaucoup plus étendu.

SECTION PREMIÈRE

Droits et obligations du propriétaire d'une seule rive

Nous ne faisons qu'énumérer les droits et obligations qui ne concernent pas directement notre sujet.

Le propriétaire dont le fonds est seulement bordé par la rivière peut prendre l'eau pour l'irrigation. Il ne doit employer que ce qui est nécessaire à l'arrosage, c'est-à-dire ce qui est absorbé par le sol. Le surplus doit être restitué.

S'il y a impossibilité de restitution, un règlement d'eau doit intervenir. Il en est de même dans tous les cas où une contestation surgit entre les propriétaires riverains auxquels les eaux peuvent être utiles (art. 645).

De ces articles, se dégage l'idée que l'eau courante doit être utilisée conformément aux intérêts de tous. Les riverains pouvant le faire mieux que quiconque sans que cet usage nuise au droit de tous, la concession de l'emploi leur a été naturellement faite. Mais, insistons sur ce point, il ne ressort nullement un usage exclusif en leur faveur.

a) Le riverain peut-il utiliser l'eau pour la création de forces motrices? — D'après les principes précédents, il fallait permettre aux riverains l'utilisation industrielle des eaux tant que les droits concurrents étaient sauvegardés.

L'art. 644 ne parlait pas de cet usage. Fallait-il l'inter-

prêter restrictivement? Assurément non. C'est ce qu'on a fait. Cependant il faut préciser ce droit.

Si le riverain latéral s'oppose à la création du barrage par son co-riverain sous prétexte d'utilisation industrielle et par suite du silence de l'art. 644, son opposition devrait-elle être valable? Non, pourvu que les droits de celui qui se prétend lésé, soient sauvegardés.

Et cela malgré le silence des textes parce qu'il est de principe de les interpréter dans le sens le plus conforme à l'intérêt général.

b) *Étendue de ce droit.* — Il faut marquer les limites de ce droit. Nous sommes guidés par ce que les textes permettent en matière d'irrigation.

Le droit du riverain s'applique à l'irrigation du fonds qui touche le cours d'eau, même aux terrains contigus à ce dernier. Il est limité par le droit du riverain d'en face.

L'utilisation est restreinte à cette étendue et par ce droit concurrent (1).

Il doit en être de même en matière d'utilisation de la force motrice. Le propriétaire d'une seule rive doit respecter le droit du riverain d'en face, à une utilisation équivalente.

La question prend toute son importance dans l'étendue de l'utilisation. Comme précédemment elle doit être restreinte à un usage personnel, familial, — nous donnons à ces deux termes un sens spécial — identique au précédent.

Et pour nous exprimer plus clairement nous dirons que ce droit d'usage de l'eau a été étendu sans danger à la

(1) Il n'est jamais venu à la pensée du législateur de créer en faveur des riverains un droit tel qu'il constitue une privation de droit pour les autres, un véritable monopole dans la main d'un seul.

création de moulins, usines diverses de peu d'importance revêtant ce caractère d'utilisation particulière dont nous parlons ci-dessus.

D'ailleurs l'exposé des motifs de la loi de 1898 corrobore entièrement notre thèse, il admet : « que le propriétaire d'une seule rive peut, aussi bien que le propriétaire des deux rives, se servir de l'eau, non seulement en vue de l'irrigation, mais aussi en vue d'une utilisation industrielle à la condition toutefois qu'il ne *détourne pas une quantité d'eau supérieure à celle dont il pourrait user pour l'irrigation.* »

Cette utilisation particulière doit être limitée par les droits concurrents à l'usage de la chose commune.

Nous précisons : quand les droits de tous se trouveront lésés par cette utilisation d'un seul, il y aura lieu de ne pas la permettre.

Ces droits de tous c'est l'utilisation possible de cette force motrice par la collectivité (2).

Et il n'y a là rien que de très naturel. C'est ce qui est appliqué en matière de navigabilité ou de flottage.

L'utilisation d'un cours d'eau non navigable pour la navigation est-elle reconnue, l'intérêt particulier s'efface devant l'intérêt de tous. L'utilisation publique prime l'utilisation par quelques-uns.

Nous arrêterons donc l'emploi industriel, par le riverain d'un seul bord — comme par le propriétaire des deux rives —, à cet usage restreint qui caractérise l'utilisation des eaux pour l'irrigation. Quelle en sera la limite

(2) Il ne peut venir à la pensée du législateur, l'idée de permettre à un seul une utilisation de cette force motrice qui constituerait une privation de droit non seulement pour les co-riverains, mais pour la collectivité car nous démontrerons que l'emploi de cette force est d'intérêt public.

(1) V. CHAP. IV, p.

exacte ? nous la déterminerons dans la troisième partie de cet ouvrage.

c) Droits et obligations diverses. — Dans la limite de ce qu'il convient d'être dit nous admettons volontiers les décisions des tribunaux qui limitent les points suivants.

Le propriétaire d'une rive peut établir, même en lit de rivière, les ouvrages nécessaires à l'exercice du droit d'usage agricole ou industriel. Le barrage ne pourra cependant dépasser le milieu de la rivière s'il n'a pas le consentement de son co-riverain, lui permettant d'appuyer ses constructions sur la rive opposée.

Quant à la quantité d'eau qu'il peut réclamer, il doit respecter les droits équivalents de son co-riverain. Cette question du partage des eaux relève des tribunaux.

Le barrage récemment construit ne doit pas non plus gêner le fonctionnement d'une usine préexistante située en amont en faisant refluer le plan d'eau. Nous n'insistons pas sur ces solutions, qui nous semblent secondaires dans la question.

Quand l'escarpement du fond riverain rend la prise d'eau impossible, la jurisprudence a décidé qu'en obtenant du propriétaire d'un fonds situé en amont le droit de pratiquer chez lui les œuvres d'art nécessaires, le riverain peut amener sur sa terre l'eau à laquelle il a droit. Cette faculté ne peut être imposée, mais seulement obtenue à l'amiable.

d) Le riverain peut-il céder les eaux auxquelles il a droit à un non-riverain. — Pour répondre à cette question il suffit de se pénétrer de l'esprit de l'art. 644. L'usage est toléré en faveur des riverains pour permettre la meilleure utilisation possible de l'eau courante, mais en respectant les droits exercés ou éventuels des tiers ou de tous.

Avec M. Picard (1) nous déciderons que cet usage est restreint au riverain, car il est accordé en compensation du débordement de la rivière du dégât qu'elle peut causer. Un non-riverain ne peut donc valablement acquérir le droit d'un riverain, recueillir à sa place l'eau dont celui-ci a le droit de disposer et l'utiliser en se substituant à lui dans l'exercice de ses droits et obligations.

Opter pour la solution contraire, serait conférer au riverain un droit qui ne lui a été reconnu ni par les textes, ni par leur esprit et incompatible avec la tolérance du droit d'usage.

On oppose cependant à cette solution, celle que nous avons précédemment indiquée et qui permet au riverain de se servir de l'eau pour l'irrigation de ses fonds contigus à ceux bordant la rivière. Il n'y a là aucune comparaison possible. Le propriétaire n'a qu'à supprimer les divisions de ses terres et il n'aura qu'un fonds riverain ; il était donc logique d'étendre sa faculté.

Mais lui permettre de céder ce droit serait, répétons-le, lui conférer un droit exorbitant, incompatible avec le texte de l'art. 644.

L'autorité administrative se range à cet avis et des décisions du ministère des travaux publics interdisent aux communes de céder leurs droits de riveraineté à des non-riverains (2).

SECTION II.

Droits et obligations du propriétaire des deux rives.

Le deuxième paragraphe de l'article 644 est muet sur

(1) *Traité des Eaux*, p. 36, tome I.

(2) V, Tavernier, *Forces Hydrauliques*, p. 106.

l'emploi que le propriétaire des deux rives peut faire de l'eau qui traverse son héritage ; il lui accorde le droit d'en user, sans restriction, à charge de la rendre, dès sa sortie, à son cours ordinaire.

Il est bien évident qu'il faut accorder à ce riverain des deux bords les mêmes droits qu'au précédent tant au point de vue de l'irrigation qu'à celui de l'utilisation de la force motrice.

Mais le même point de vue doit dominer : il s'agit toujours d'une tolérance, d'une concession du droit d'usage, non d'un droit de disposition. Par conséquent, il faut repousser non seulement le droit à une absorption totale, absolument insoutenable, mais encore celui à la presque totalité permettant de ne laisser qu'une très faible quantité d'eau, si faible soit-elle, pourvu qu'elle existe.

Dans ce cas, son droit n'est pas limité par celui du coteriverain, il l'est par celui du riverain inférieur. Ce droit d'usage est conféré à tous, tous doivent pouvoir en jouir. Il y a là matière à règlement d'eau.

Au sujet de l'utilisation de force motrice, nous arrivons aux mêmes conclusions que dans la section précédente ; nous n'y revenons pas.

SECTION III

Pouvoirs et droits de l'Administration

Ce droit d'usage des riverains ne peut être exercé sans contrôle. Concession de l'autorité, tolérance des pouvoirs publics, un acte doit intervenir qui en marque la nature, en fixe l'étendue.

L'article 2 de la loi du 8 avril 1898 le rappelle dans les

termes suivants : « Les riverains n'ont le droit d'user de l'eau courante qui borde ou qui traverse leurs héritages que dans les limites déterminées par la loi. Ils sont tenus de se conformer, dans l'exercice de ce droit, aux dispositions des règlements et des autorisations émanées de l'Administration. »

Les articles suivants le complètent.

L'article 8 contient la définition du rôle de l'Administration : « L'autorité administrative est chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non navigables ni flottables. »

a) *Des règlements administratifs.* — Ils sont édictés dans le but de sauvegarder les intérêts généraux. Rendus après enquête, dans la forme des règlements d'administration publique, « ils doivent concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect dû à la propriété et aux droits et usages antérieurement établis (1) ».

Ces mesures d'intérêt général sont relatives notamment : à la salubrité, au bon écoulement, à la répartition des eaux.

b) *Des autorisations individuelles.* — Une autorisation n'est pas nécessaire pour faire des coupures dans la berge ou pour puiser avec des pompes l'eau à son passage pourvu que le régime ne soit pas troublé. Si ce trouble se produit, l'Administration reprend son pouvoir d'intervention.

Une autorisation est toujours nécessaire, dit l'article 11, pour : « tout barrage, tout ouvrage destiné à l'établisse-

(1) Art. 9, loi 8 avril 1898.

ment d'une prise d'eau d'un moulin ou d'une usine entrepris dans un cours d'eau non navigable ni flottable. »

Le préfet statue après enquête sur les demandes ayant pour objet :

1° L'établissement d'ouvrages intéressant le régime, le mode d'écoulement des eaux ;

2° La régularisation de l'existence des usines et ouvrages établis sans permission et n'ayant pas de titre légal ;

3° La révocation ou la modification des permissions précédemment accordées.

Le recours contre une décision du préfet est porté en Conseil d'État qui statue par décret. Le recours pour excès de pouvoir est aussi possible.

c) Retrait de l'autorisation. — 1° Le retrait a pour motif une cause d'ordre supérieur, pour éviter les inondations, pour la salubrité, pour la réglementation générale. Dans ces cas le retrait ne peut donner lieu à indemnité (1). Cette solution n'a jamais été contestée ;

2° L'autorisation est retirée pour un autre motif : une ville, une commune, un particulier même obtiennent l'autorisation de nouveaux travaux comportant ce retrait. Y a-t-il lieu à indemnité ? Sans nul doute s'il est ordonné au profit d'un particulier.

La question est plus complexe s'il s'agit d'une collectivité, de travaux présentant un caractère d'intérêt public.

Avant 1842 l'Administration ne consentait à délivrer des autorisations qu'en y insérant une clause d'après laquelle le retrait ordonné pour quelque motif que ce fut ne pouvait jamais ouvrir droit à indemnité. Dans de nombreux arrêts, le Sénat ratifia cette clause.

(1) Art. 14, loi du 8 avril 1898.

A partir de cette date la jurisprudence du Conseil d'État changea et l'administration finit par accorder un dédommagement pécuniaire pour les cas ci-dessus cités.

Ces décisions sont critiquables, surtout en ce qui concerne les éléments du calcul de l'indemnité de retrait.

Il ne faut pas oublier que le caractère absolu de la force motrice est de servir à l'usage de tous, que cet usage de tous ne peut mieux s'exercer que par les organisations collectives que constituent les communes, les départements, l'État. La tolérance d'usage accordée aux riverains n'est pas privative des droits des collectivités ; obliger ces dernières à payer de trop importantes indemnités est une gêne dans leur jouissance.

La tolérance d'usage dont jouissent les particuliers ne peut en aucun cas prescrire un droit à indemnité en sa faveur. Cette jouissance n'est que subsidiaire ; la véritable est celle de tous. Elle ne s'exercera que par l'intermédiaire des collectivités ; ce droit de quelques uns, qui n'est qu'une tolérance pour permettre la bonne utilisation des eaux, s'efface quand les droits latents de tous peuvent être exercés (1).

Telle est notre opinion ; en tout cas ce qui est plus critiquable ce sont les éléments que nombre d'auteurs font entrer dans le calcul de l'indemnité de retrait.

Ne doivent pas être comptés dans ce calcul la valeur de la force motrice elle-même et les revenus fondés seulement sur cette chute. Peuvent donner droit à indemnité, s'il y a expropriation, les travaux accomplis par l'exploiti-

(1) Quand nous disons que cette jouissance des droits latents de tous s'exercera par l'intermédiaire de collectivités, nous ne préjugeons pas comment, ni dans quelle forme, directement ou par l'intermédiaire d'un concessionnaire, nous établissons simplement la prééminence du droit lui-même.

tant : immeubles, barrages, canaux de dérivations, etc., sans qu'il y ait lieu d'augmenter leur valeur de celle de la chute elle-même.

Cependant, en toute équité, il faut reconnaître que cette suppression de force motrice entraîne un droit à indemnité. C'est sur sa nature que nous attirons l'attention. Nous avons démontré que ce qui caractérise l'usage industriel, avait caractérisé l'usage agricole. Le riverain, privé des eaux dont il se servait pour irriguer ses champs, a droit à une indemnité équivalente à cette privation du droit d'usage. L'usiner qui se voit retirer l'autorisation n'a droit qu'à l'indemnité représentant ce droit d'usage, droit pour l'évaluation duquel il faut tenir compte : 1° du fait qu'il n'est qu'une tolérance; 2° de son étendue et comparativement à ce qui serait accordé à un usager agricole ayant droit à une égale quantité d'eau. *En un mot le droit à indemnité est basé sur l'étendue de la tolérance d'usage et non sur le revenu de l'usine.*

Calculer autrement serait constituer au profit d'un tiers un droit de propriété sur l'eau, conclusion absolument inadmissible.

En face d'une législation incomplète sur ce point, il est nécessaire de se pénétrer d'une façon absolue de l'esprit de la loi et ce serait ne pas le faire que d'estimer le revenu brut de l'usine, y compris la chute.

d) Des droits des tiers. — Dans tous les cas, les droits des tiers sont toujours réservés (art. 17). Ces droits concernent l'irrigation et la force motrice. Nous reviendrons sur ce point avec plus de détails dans la troisième partie (1).

(1) V. troisième partie, p.

CHAPITRE IV

Etude du Critérium de la distinction des deux sortes de Cours d'eau

SECTION PREMIÈRE

Critérium actuel de la distinction.

La distinction entre les rivières navigables et celles qui ne le sont pas est déjà faite dans des ordonnances très anciennes (1); elle est reproduite dans la loi du 22 novembre-1^{er} décembre 1790 (art. 2), dans le Code civil (art. 538) enfin dans la loi du 8 avril 1898 (art. 34). Cette loi s'exprime ainsi :

« Les fleuves et les rivières navigables ou flottables avec bateaux, trains ou radeaux, font partie du domaine public depuis le point où ils commencent à être navigables ou flottables jusqu'à leur embouchure.

Font également partie du domaine public :

1° Les bras même non navigables et non flottables, lorsqu'ils prennent naissance au-dessous du point où les fleuves et les rivières commencent à être navigables et flottables ;

2° Les moudes et boires qui tirent leurs eaux des mêmes fleuves et rivières. »

(1) V. l'ordonnance d'août 1669, tit. XXVII, art. 41 et déclaration royale d'avril 1683.

Nous avons établi quel est le régime des cours d'eau non navigables ni flottables.

L'eau courante n'y est susceptible que d'un droit d'usage spécial ; la loi de 1898 a attribué le lit aux riverains, bien à tort, selon nous. L'Administration y exerce un droit de police important, par les règlements généraux ou les autorisations particulières. Ce rôle de police conserve le droit de tous, il marque que l'occupation des riverains ne nuit pour l'instant ni au libre écoulement des eaux, ni aux droits des tiers.

Ainsi la première catégorie est classée dans le domaine public, la deuxième est soumise à des règles spéciales.

Examinons quelles sont les causes qui font ranger une chose dans le domaine public. Nous ne nous attarderons pas à controverser sur le critérium de la domanialité publique. Voici les deux opinions :

a) Sont classées dans le domaine public les portions du territoire affectées à l'usage de tous et non susceptibles de propriété privée.

b) Rentrent dans le domaine public tous les biens affectés à un usage ou à un service public.

En réunissant ces deux formules, toute dépendance du domaine public est :

- 1° portion du territoire ;
- 2° non susceptible de propriété privée ;
- 3° affectée à l'usage de tous ou à un service public.

C'est ainsi que les cours d'eau navigables sont portions du territoire ; sont non susceptibles de propriété privée par leur nature ou par leur affectation ; sont utilisées par tous dans un intérêt public.

Ces trois éléments de la domanialité publique se

retrouvent-ils dans les cours d'eau non navigables ni flottables ? oui en partie et nous dirons plus loin en totalité.

a) Comme la première catégorie de cours d'eau, la deuxième est portion du territoire.

b) Est-elle non susceptible de propriété privée ? l'eau courante, oui, sans doute, nul ne le conteste. Cependant la loi de 1898 semble être un obstacle infranchissable et c'est à ce point qu'on en voit bien tout le manque d'harmonie. Le lit de la rivière navigable est non susceptible de propriété privée par sa nature, comme partie invisible du cours d'eau ; ce n'est point par affectation qu'on eût pu en décider ainsi, car prétendre affecter une portion de terrain au parcours d'une eau courante du domaine public semble une chose énorme et contre tout bon sens. Le lit du cours d'eau non navigable par contre, malgré sa nature qui résiste à toute classification arbitraire des hommes, est devenu la propriété des riverains.

c) La deuxième catégorie est-elle affectée à l'usage de tous ou à un service public ?

A l'usage de tous, sans conteste. Les droits des riverains ne sont pas exclusifs, nous croyons l'avoir établi ; les droits de police, de contrôle de l'administration garantissent ces droits latents, éventuels.

A un service public, pas encore, par la faute d'une législation incomplète. Le service public, l'usage de tous des cours d'eau navigables, c'est la navigation, des cours d'eau flottables, c'est le flottage par trains de bois ou radeaux ; en un mot c'est leur aptitude actuelle à une utilisation générale, d'ordre public et telle que l'industrie de l'homme la crée ou la perfectionne selon les lieux et les temps. Examinons si ce critérium de la distinction des cours d'eau est aujourd'hui suffisante.

SECTION II

Si le critérium de navigabilité ou de la flottabilité convient à l'aménagement des chutes d'eau. — Importance d'intérêt public de la houille blanche et de la houille verte.

L'élément le plus important de la domanialité publique est sans contredit l'usage public, le service public, puisqu'une doctrine en fait toute sa définition.

Nos législateurs, dans les anciennes ordonnances déjà citées, dans les lois de la période révolutionnaire, dans le Code civil n'étaient guidés dans leur distinction que par cet objet : l'aptitude du cours d'eau à être navigable ou flottable.

La navigation, le flottage étaient l'usage de tous, le service public. Ils ne visaient que cet objet et n'en prévoyaient pas d'autre.

Qu'on ne vienne pas objecter les barrages déjà existants. Nous avons examiné leur caractère, leur importance restreinte, le respect et la garantie des droits des tiers ou de la collectivité, la forme précaire de l'autorisation.

Aujourd'hui ce critérium est-il nécessaire, est-il suffisant pour la question de l'aménagement des chutes d'eau ?

Qu'il soit nécessaire revient à dire que les cours d'eau non navigables sont impropres à la création des chutes, sont non susceptibles de produire, dans des proportions telles, qu'elles intéressent les collectivités, cette énergie motrice qu'on a appelée avec juste raison la houille blanche dans nos montagnes, la houille verte dans nos prairies et nos pâturages.

Nous jugeons inutile de répondre à cette question. La

puissance énorme développée par les chutes des torrents alpestres est un argument probant.

Est-il suffisant ? La question peut se poser ainsi : de même que la navigation ou le flottage permettaient de ranger dans le domaine public une catégorie de cours d'eau, navigation ou flottage étant le service public, de même l'aptitude d'un cours d'eau à être aménagée en chute exploitable par un service public, qui permette l'usage de tous est-elle suffisante à classer une catégorie. En un mot la houille blanche a-t-elle une importance de service public ?

Si oui, la classification actuelle est vieillie et il n'y a plus à en tenir compte dans la législation des chutes d'eau.

Pour essayer de répondre à cette question nous allons citer quelques mots de M. Colson, un des maîtres de l'école libérale mathématique ; sa voix aura plus de force pour nos contradicteurs.

« Il faut bien songer qu'un jour ces chutes peuvent atteindre des valeurs extrêmement considérables, constituer des fortunes colossales, car on ne saurait constituer comme une éventualité irréalisable la conception d'une situation industrielle telle, que leur possession assure une supériorité énorme aux établissements qui en bénéficieraient. Certes, l'épuisement des mines de houille n'est pas près de se produire. On entrevoit à peine le terme de l'exploitation des principaux gisements européens, et, quand il approchera, l'importation des houilles d'Amérique et de Chine reculera sans doute l'époque où le combustible manquera réellement. Mais enfin, cet épuisement, qui ne paraît devoir se produire qu'à une époque relativement éloignée, peut aussi se manifester plus tôt qu'on ne

le pense. Sans prendre trop au sérieux les prédictions des pessimistes sur ce point, il faut bien tenir compte du développement incessant de la consommation et admettre comme possible, sinon comme probable qu'il s'accélère dans l'avenir. Bien avant d'arriver à l'épuisement réel des mines, le jour où l'on ne pourrait plus exploiter qu'à des profondeurs telles que le prix de revient du charbon serait porté au double ou au triple de ce qu'il est aujourd'hui la force motrice produite par les chutes d'eau atteindrait une valeur extraordinaire ; sa possession pourrait devenir la condition absolue de l'exercice de certaines industries.

« Serait-il vraiment raisonnable de conférer aujourd'hui à des particuliers un droit absolu et perpétuel sur ces richesses éventuelles ! Est-il croyable que dans l'état d'esprit général, dans l'état d'esprit dont, aujourd'hui les défenseurs les plus convaincus de la propriété privée, parmi lesquels je me range, un pareil droit soit respecté, s'il avait été constitué ? Croit-on que si l'État avait donné un caractère légal à la main-mise sur une richesse naturelle incomparable, non pas en sanctionnant cette possession remontant à l'origine même des Sociétés, qui sert de base à la propriété ordinaire, mais en investissant par un acte potestatif un particulier d'une propriété créée de ses propres mains, à une date relativement récente, croit-on que l'État respecterait les droits qu'il aurait ainsi créés ? Croit-on qu'il puisse se trouver dans une chambre quelconque une majorité pour les instituer ? »

L'importance de cette force ne pouvait être mise en relief de façon plus saisissante. Nous ne voudrions rien ajouter ; nous dirons cependant : Voilà une force motrice dont la possession peut devenir la condition absolue de l'exercice de la plupart des industries privées, la condition

absolue de l'organisation des services publics, de l'éclairage, de la traction des régions urbaines et suburbaines, de l'électrification des chemins de fer, dont on parle déjà, et qui seront demain aux mains de l'État, des industries de la guerre et de la marine, dont dépendent la sûreté de la Nation, la condition absolue du droit à la vie, car qui sait ce que nous réserve demain et si le repas, le pain quotidien ne seront pas uniquement obtenus par l'action de la chaleur électrique; voilà donc la force de demain, décuplée, centuplée, inconnue, qui n'aurait pas l'importance d'un service public et qui serait aliénée au profit de quelques particuliers !

Se rencontrerait-il des législateurs assez imprévoyants pour consentir une telle chose? Avec M. Colson nous n'hésiterons pas à conclure par un non absolu, catégorique.

La navigation et le flottage ont pu décider le législateur à rendre inaliénables et imprescriptibles les cours d'eau capables de porter bateau, train de bois ou radeau, nous pensons avoir suffisamment montré que l'importance capitale de la houille blanche et de la houille verte est une raison suffisante d'en décider ainsi pour les cours d'eau de la deuxième catégorie.

On nous objectera que dans les rivières navigables et flottables la domanialité publique s'explique par ce fait que tous peuvent se livrer au libre exercice de leur droit d'usage. Dans les autres cours d'eau il n'en est pas ainsi par suite de la conformation des lieux et l'on ne peut concevoir la possibilité de l'utilisation par chacun de nous, la création d'innombrables chutes qui en serait la conséquence. Il y a là un argument purement spécieux. Le droit à jouissance de la chose publique ne peut sans doute

s'exercer d'une façon individuelle, mais par l'intermédiaire des collectivités organisées : communes, département, État. Cependant y-a-t-il là quelque chose de contraire au droit admis ? en aucune façon (1).

La classification en cours d'eau navigables et flottables ou non ne visait que la navigation et le flottage ; l'importance de la houille blanche en fait un service public ; la législation qui remédiera à l'insuffisance des textes actuels sur cette question n'a pas à prendre en considération une division qui ne la concernait pas.

(1) L'État a reconnu d'intérêt public des chemins de fer d'intérêt général ou départementaux, des tramways, etc ; cependant il n'y était poussé ni par la possibilité de l'usage individuel, ni par la possession des terrains, ni par la nature de la chose ; il a concédé parce que l'intérêt public était en jeu.

CONCLUSION

Nous avons cru nécessaire de résumer, de condenser en quelques lignes les conclusions des divers chapitres de cette deuxième partie.

a) L'eau courante n'est pas susceptible d'un droit de propriété, de servitude réelle ou personnelle, mais d'un simple droit d'usage spécial, concession, tolérance des pouvoirs publics qui permettent la meilleure utilisation des cours d'eau tout en étant les gardiens des droits éventuels de la collectivité.

Par sa nature, elle est une *res communes*, destinée à l'usage de tous, usage qui peut être exercé ou purement éventuel.

b) C'est bien à tort que la loi du 8 avril 1898 a donné aux riverains un droit de propriété sur le lit des cours d'eau de la deuxième catégorie. Le lit forme avec l'eau un tout indivisible, et la nature du principal caractérisant l'accessoire, le cours d'eau entier est « *res communes* ».

L'abrogation de l'article 2 de la loi du 8 avril 1898 remettrait donc l'harmonie dans notre législation des cours d'eau et enlèverait un obstacle à celle des chutes d'eau en particulier.

c) Le droit des riverains à l'utilisation des chutes d'eau doit emprunter le caractère de celui conféré en matière d'irrigation. Il est d'abord restreint par les droits des coterivaux ; il est surtout primé par l'usage de chose com-

mune que peut en faire une collectivité dans l'intérêt de tous. Le droit de quelques-uns s'efface devant le droit de tous.

Restreint quant à l'utilisation de la force créée il n'est que précaire quant au temps. Le droit de règlement particulier ou général, celui d'autorisation pour ouvrages individuels est la marque de la conservation de la chose commune à l'usage public.

d) Le critérium de la distinction des cours d'eau navigables ou flottables ou non ne peut être appliqué à la question de la houille blanche et de la houille verte.

Les uns ne diffèrent des autres que par la propriété du lit, attribuée à tort aux riverains, et par l'affectation à l'usage de tous à un service public. Cette différence est purement arbitraire et momentanée.

L'article 3 de la loi du 8 avril 1898 doit être modifié. La possibilité de l'affectation au service public des cours d'eau non navigables ni flottables qui ne pouvait exister au moment de la rédaction du Code civil, vient d'être démontrée par l'utilisation merveilleuse de la houille blanche, par son importance capitale.

La législation des chutes d'eau n'a plus à tenir compte d'une division qui n'était motivée que par deux objets : la navigation, le flottage.

Telles sont les conclusions auxquelles aboutit notre étude concernant les droits concurrents sur les cours d'eau non navigables ni flottables.

Précisons quels sont les droits que nous reconnaissons à l'État sur ces mêmes cours d'eau.

Nous avons dit que la rivière est une chose commune, « *res communes* » non une *res nullius* ; une différence importante séparant ces deux termes : les *res nullius* peuvent

faire l'objet d'un droit de propriété, les *res communes* y échappent par leur nature.

On a voulu prétendre de ce fait que le cours d'eau « *res communes* » ne peut devenir la propriété de l'État. Nous ne le contestons pas, mais il en est de même pour les cours d'eau navigables et au même titre que ces derniers, les cours d'eau non navigables peuvent faire partie du domaine public. La houille blanche doit être classée service public.

Nous nous défendons de vouloir, suivant l'expression qu'on présente comme épouvantail, « nationaliser les chutes d'eau. »

Nous demandons seulement que l'on reconnaisse la prééminence des droits des collectivités : État, Département, Communes sur une chose destinée à l'usage de tous et devant être utilisée au mieux des intérêts de tous.

Ces droits peuvent ne pas être exercés dès à présent, mais une législation sage et prévoyante doit les conserver, les réserver prudemment jusqu'au jour de l'utilisation. Agir autrement serait légiférer pour un jour, pour une heure, ce serait faire preuve d'une étroitesse de vue déplorable, ce serait attirer sur la législation actuelle les reproches de la génération de demain.

TROISIÈME PARTIE

ÉTUDE CRITIQUE DES PROJETS DU GOUVERNEMENT

CHAPITRE PREMIER

Insuffisance de la Législation

SECTION PREMIÈRE

Textes actuels

Les seuls textes sur lesquels puisse se fonder la création des usines hydrauliques des cours d'eau non navigables ni flottables sont les suivants :

1° Les articles 644 et 645 du Code civil.

« Art. 644. — Celui dont la propriété borde une eau courante autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public par l'article 538 peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. Celui dont cette eau traverse l'héritage peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt mais à la charge de la rendre à la sortie de ses fonds à son cours ordinaire.

« Art. 645. — S'il s'élève une contestation entre les propriétaires auxquels ces eaux peuvent être utiles les tribu-

naux en prononçant doivent concilier l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété ; et dans tous les cas les règlements particuliers et locaux sur le cours et l'usage des eaux doivent être observés.

2° La loi du 8 avril 1898.

Art. 3. — Le lit des cours d'eau non navigables et non flottables appartient au propriétaire des deux rives. Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau sauf titre ou prescription contraire. »

Dans la deuxième partie (1) nous avons montré, à juste titre, que cette disposition contraire à la majorité de la doctrine, à la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État, devait être abrogée.

Le droit sur l'eau courante a été défini par l'exposé des motifs de la même loi : « Le propriétaire d'une seule rive peut aussi bien que celui dont le fonds est traversé par la rivière se servir de l'eau, non seulement en vue de l'irrigation mais aussi en vue d'une utilisation industrielle à la condition toutefois qu'il ne détourne pas une *quantité d'eau supérieure* à celle dont il pourrait user pour l'irrigation. »

Nous avons justifié ce droit d'usage par les risques que fait subir à la propriété la proximité du cours d'eau sujet à des crues, à des débordements, et à raison des obligations imposées, le curage principalement.

Art. 11. — Aucun barrage, aucun ouvrage destiné à l'établissement d'une prise d'eau, d'un moulin ou d'une usine ne peut être entrepris, dans un cours d'eau non

(1) Voir *supra*, p. 65.

navigable ni flottable sans l'autorisation de l'administration. »

Un décret en date du 1^{er} août 1903 fixe les détails d'application de la loi.

Art. 14. — Les permissions peuvent être révoquées ou modifiées sans indemnité, soit dans l'intérêt de la salubrité publique, soit pour prévenir ou faire cesser les inondations, soit enfin dans le cas de réglementation générale prévue par l'art. 9. Dans tous les autres cas elles ne peuvent être révoquées ou modifiées que moyennant indemnité. »

Faisons observer qu'en l'état actuel de la législation, les autorisations de l'administration concernant les cours d'eau de la deuxième catégorie émanent du droit de police, de réglementation générale, nous avons ajouté de conservation de la chose commune à sa destination, de préservation des droits de tous.

Il n'en est pas ainsi pour les cours d'eau de la première catégorie. Parties du domaine public, ils sont régis par la concession.

Tels sont les seuls textes sur lesquels peut s'appuyer l'industrie hydraulique. Ils sont insuffisants à bien des points de vue :

1^o Quant à la création des usines elles-mêmes ;

2^o Quant à la détermination des droits des divers intéressés : industriels, riverains, État.

Nous allons examiner ces différents aspects de la question.

SECTION II

Leur insuffisance.

Quand il s'agissait de créer des usines développant une force secondaire, des moulins à farine ou à huile, ces textes suffisaient. Mais le jour où les progrès de la science ont permis la création de chutes fournissant une force supérieure à des milliers de chevaux et où un mouvement vaste d'utilisation des chutes d'eau se dessina, non seulement dans la région des Alpes et des Pyrénées mais de la France entière, les textes ci-dessus ont été absolument insuffisants à prévoir les différents conflits de droits qui allaient se produire.

Les usines de cette importance nécessitent une prise de possession du lit sur une grande longueur, la submersion des rives, la traversée des fonds riverains par de longs canaux de dérivation, etc., etc., enfin des travaux où les intérêts de nombreux riverains sont mis en jeu, intérêts qui peuvent créer des oppositions irréductibles.

Autre aspect de la question, trop laissé dans l'ombre, l'autorisation de l'administration sera-t-elle toujours précaire, quels seront les droits véritables de l'usinier. Étant donné l'importance de la chute, cette autorisation sort du caractère de la permission d'irrigation ordinaire.

§ 1. — INSUFFISANCE DES TEXTES EN CE QUI CONCERNE
LA CRÉATION DE LA CHUTE.

a) *Difficulté de concentrer les droits de riveraineté.* — Étant donné la longueur du bief exploité, la submersion des

bords, la prise de possession de terrains riverains pour la construction de canaux de dérivation ou d'évacuation, l'usiner est obligé de traiter séparément avec tous les propriétaires intéressés.

Ces derniers connaissant la destination de la chute, l'importance du droit qu'ils cèdent — puisque, si l'industrie passe outre, ils peuvent, en demandant un règlement d'eau, amener la destruction des ouvrages — prétendent à des prix absolument exorbitants. Ce sont les *barreurs de chutes*. Ce mot s'applique surtout au spéculateur qui, connaissant le dessein d'un industriel, achète les droits de riveraineté des propriétaires primitifs et oppose ainsi un obstacle qui ne peut être surmonté que par un prix d'or.

Mais on a vu les barreurs perdre de plus en plus d'importance. Aujourd'hui ce sont les *pisteurs* qui les ont remplacés, quoique avec un caractère différent. Ce sont des spéculateurs, le plus souvent, à la recherche d'un endroit favorable pour établir une chute. Ce lieu trouvé, ils concentrent peu à peu entre leurs mains les droits de riveraineté. Cela d'ailleurs n'est obtenu qu'après des années, des prodiges d'adresse, de patience.

Le pisteur n'a aucune intention d'exploiter lui-même la chute. Il peut être un agent de l'industriel qui créera l'usine ; il peut n'être qu'un simple agioteur qui attend ses offres.

Dans tous ces cas, la concentration des droits étant complète, il ne se produit pas d'opposition à la création de la chute et l'administration délivre l'autorisation demandée.

b) *De la servitude de passage et d'appui*. — Une partie de l'opposition des riverains pourrait être vaincue si l'indus-

trie jouissait comme l'agriculture de la servitude de passage et d'appui établie en faveur de l'agriculture.

En effet la loi du 29 avril 1845 a créé au profit du riverain le droit de prendre l'eau nécessaire à irriguer son fonds et de la conduire sur ce fonds en traversant les terrains intermédiaires. La loi du 11 juillet 1847 a permis la construction d'un barrage qui pourrait s'appuyer sur le fonds d'en face, barrage destiné à compléter l'aqueduc.

Ces servitudes sont autorisées par le Tribunal et contre indemnité.

Hâtons-nous de dire que tous les projets de loi sur la question des usines hydrauliques étendent à l'industrie les servitudes établies en faveur de l'agriculture.

c) Contrôle insuffisant de l'Administration. — L'industriel qui a groupé les droits de riveraineté peut établir son usine à un endroit librement choisi par lui, à celui qui répondra le mieux au gré de ses intérêts actuels. Il peut ainsi ne pas utiliser rationnellement les forces du cours d'eau.

L'administration, dans l'état actuel des textes, ne peut l'obliger à modifier sa décision. Ce défaut de contrôle a été signalé par M. Michoud qui n'est pas pourtant l'adversaire des usiniers.

L'Administration, dit-il, devrait « établir un cadastre, indiquant, pour chaque cours d'eau, le débit et la pente des eaux, surveiller l'emploi qui en serait fait, indiquer aux intéressés le meilleur sectionnement à opérer, peut-être même s'opposer dans des conditions à déterminer à un sectionnement proposé, en démontrant qu'il empêchera l'utilisation complète du cours d'eau (1). »

(1) *Bulletin de la Société d'Études Législatives* n° 3, p. 256.

Il faudrait donc reconnaître, à une autorité capable d'en juger, le droit de fixer les sectionnements si l'on veut une utilisation rationnelle des chutes.

d) Non-usage des droits acquis. — Nous avons vu le rôle des pisteurs. Un spéculateur a réussi à concentrer entre ses mains tous les droits de riveraineté nécessaires. Il a fait œuvre utile. Mais le laissera-t-on conserver ces droits sans les employer.

S'il a demandé l'autorisation administrative pour établir la chute il est obligé, de par l'autorisation, d'utiliser dans un certain délai. Généralement le pisteur se gardera de solliciter cette autorisation. Il préférera attendre la meilleure offre possible d'un industriel. Si cette chute peut satisfaire à des besoins pressants d'une agglomération voisine, voici les intérêts de tous sacrifiés aux intérêts d'un seul.

D'ailleurs le délai imposé par l'administration est plutôt un délai de commencement de travaux qu'un délai de déchéance pour non-fonctionnement de l'usine.

A cette non-utilisation, il faut assimiler l'utilisation partielle. Bien des usiniers pour des raisons intéressées laissent perdre une partie de l'énergie qu'ils pourraient créer, se réservant de produire le surplus au temps nécessaire.

Il y a là de graves abus qu'il faut réprimer. Une richesse qui a une importance si grande, au point de vue du bien-être de tous, doit voir sa production, son emploi réglementés au mieux des intérêts de tous.

e) Danger du Monopole. — Le danger le plus grave réside dans la possibilité de l'accaparement, par quelques puissantes sociétés, des chutes de toute une région. Les

détenteurs sauraient vite créer un syndicat et élever artificiellement le prix du cheval hydraulique.

Aucun texte n'empêche ces concentrations d'usines dans les mains du même capitaliste ou d'une même société. On objecte que cet accaparement ne peut se concevoir pour les chutes qui utilisent sur place, pour une industrie dérivée, la force produite; que ce danger n'existe qu'en ce qui concerne la vente de l'énergie pour la traction, l'éclairage ou les industries diverses. Nous répondrons que ce danger est suffisant, qu'il existe déjà. Il nous suffira de citer telles puissantes sociétés des Alpes et du Sud-Est qui ont monopolisé les services de lumière et de traction non seulement dans un département, mais sur une région comprenant presque tout le littoral de la Méditerranée. Déjà l'électricité joue un rôle considérable dans la vie : demain il aura décuplé. Quelle sera alors l'énormité du privilège qui aura été concédé à une société, à un particulier.

f) Insuffisance des Usines publiques. — Mais, disent les partisans de la liberté, pour alimenter un service public, les villes peuvent avoir recours à la création d'une usine publique. Par la procédure de l'expropriation l'aménagement est rendu beaucoup plus simple et les intérêts de la collectivité se trouvent sauvegardés. Nous répondrons que l'initiative de la création de l'usine sera rarement prise par une municipalité qui reculera surtout devant les conséquences.

On refuse en effet à l'usine publique le droit d'utiliser ses excédents d'énergie. Créée pour alimenter un service public, elle ne peut faire que cela. On voit aussitôt que son prix de revient du cheval-vapeur sera bien supérieur à celui des usines privées ; les municipalités ont donc tout

intérêt à s'adresser à ces dernières. Il n'en serait pas ainsi si l'on permettait la vente à l'industrie privée des excédents de force produite.

Ajoutons que la plupart des projets prévoient le danger d'accaparement dont nous avons parlé et permettent aux usines publiques la vente de leurs excédents.

§ II. — INSUFFISANCE DES TEXTES EN CE QUI CONCERNE LA DÉLIMITATION DES DROITS DES INTÉRESSÉS

a) *Réserve des droits des tiers.* — L'autorisation de l'administration réserve les droits des tiers. Si un propriétaire est lésé dans un droit il peut s'adresser aux tribunaux, le faire reconnaître et respecter. Cela peut entraîner la destruction des ouvrages. Une grande usine ayant absorbé des capitaux considérables peut être tuée par la réclamation d'un tiers, possesseur d'un droit de riveraineté d'une importance médiocre.

Il semblerait que tous les droits auraient dû être révélés à la création de l'usine. C'est une erreur et M. Tavernier (1) ajoute : « L'embarras des ingénieurs en présence des oppositions est fort grand. Les enquêtes ne révèlent pas tous les droits ; d'autres peuvent surgir plus tard. L'administration ne se préoccupe pas en général de vérifier d'une façon complète si le demandeur est bien en possession des terrains nécessaires ».

Il faut donc une législation qui, tout en conservant les droits des tiers, mais en les transformant en droit à indemnité, s'il y a lieu, donne à l'usinier toute sécurité dans la création et l'exploitation de sa chute.

(1) *Op. cit.*, p. 103.

b) Des droits de l'usiner sur la chute. Des droits de l'État. — Beaucoup plus délicate est cette question que la précédente. Nous avons établi dans la deuxième partie que le riverain a le droit d'utiliser la chute d'eau pour l'industrie dans les limites et suivant le caractère de l'utilisation agricole.

D'autre part nous avons établi que l'autorisation obtenue était une autorisation précaire, réservant, conservant les droits éventuels de tous à l'utilisation de la chose commune.

La création de ces puissantes chutes d'une force supérieure à plusieurs milliers de chevaux-vapeurs garde-t-elle le caractère d'usage particulier, donné au droit d'irrigation ?

Les énormes capitaux nécessaires à la création de ces usines peuvent-ils avoir pour fondement une autorisation éminemment précaire, dont le retrait donnera lieu à indemnité il est vrai — encore la question est-elle discutée — mais indemnité dont les éléments sont encore plus discutables et plus discutés ?

C'est ici que se trouve le point capital de la question et non pas dans la résistance des riverains facilement vaincue.

Va-t-on créer, ainsi que quelques-uns le réclament, un droit de propriété perpétuelle, non seulement sur les immeubles qui constituent et exploitent la chute, mais encore sur le bief lui-même, sur la force motrice produite par la pente de l'eau ? En cela, on ne ferait que continuer la tendance de la législation qui a donné aux riverains un droit de propriété sur le fond du lit ?

Mais cette nouvelle propriété est-elle compatible avec la nature même des cours d'eau ? Destinés à l'usage de tous, cette aliénation gratuite permettra-t-elle cette utilisation par tous ?

Par contre donnerons-nous aux chutes le caractère de

« *res nullius* ». Les ferons-nous devenir la propriété de l'État, puisqu'elles n'appartiennent à personne, ferons-nous de l'État le seul exploitant des chutes d'eau ? Dans ce cas les droits de tous, la destination de la chose seront bien conservés, puisque l'État est censé exploiter dans l'intérêt de tous et au mieux des intérêts de tous ?

Ou, prenant la solution intermédiaire, conférerons-nous à l'État un droit de puissance publique, chargée de veiller à la conservation, à l'utilisation de la « *res communes* », de la chose commune, conformément à la destination, c'est-à-dire permettant l'exploitation par un tiers tant que les besoins éventuels de la collectivité ne se sont pas manifestés, mais la rendant aussitôt à sa nature dès qu'ils sont nés et peuvent s'exercer ? Et complétant harmonieusement la destination de la « *res communes* » par l'intérêt de tous, par l'utilité publique, donnerons-nous à l'État un droit universel sur toutes les chutes qui revêteront ce dernier caractère, droit permettant, l'utilisation directe semblant dangereuse, d'en concéder temporairement ou perpétuellement l'exploitation ?

Autant de graves questions. Y répondre c'est trouver la solution du problème. Pour l'instant, les lacunes de notre législation ne le permettent pas.

Mais, répétons-le, on n'insiste pas assez sur cette question de la fixation, de la délimitation des droits réciproques. Déjà toute une industrie s'est créée avec une législation incomplète. Comme il est naturel, on est porté à s'exagérer son droit. Aussi, craignons que la faiblesse des uns, l'habileté des autres ne permettent de se constituer un de ces privilèges si exorbitants que notre siècle ait à en rougir et que nos fils nous en fassent un juste reproche. Il faut se hâter de légiférer.

CHAPITRE II

Le projet de loi du gouvernement relatif aux usines hydrauliques sur les cours d'eau non navigables ni flottables

PRÉLIMINAIRES

C'est pour combler les lacunes de nos textes que de nombreux projets ou systèmes ont été proposés. Nous en avons fait une brève analyse dans la première partie de cet ouvrage.

Nous ne revenons pas sur leur énumération, mais pour la clarté de notre exposition nous devons rappeler qu'ils peuvent se grouper en deux grandes catégories :

1° *La proposition Jouart*, reprise sous forme de *projet par MM. Baudin et Jean Dupuy*, ministres, reprise sous forme de *proposition par MM. Baudin et Millerand*.

Le projet de la Commission parlementaire connue sous le nom de *projet Guillaïn*, du nom de son rapporteur.

Dans ces deux systèmes, l'État intervient dans la création des chutes d'eau à des degrés différents il est vrai. Le premier reconnaît le droit prééminent de l'État à la conservation et à la bonne utilisation des cours d'eau en concédant *temporairement* toutes les chutes supérieures à 100 chevaux. Le deuxième, pour qui la concession n'est que facultative, en permettant de vaincre la résistance du riverain, crée une propriété perpétuelle en faveur du concessionnaire ; c'est le système de la concession de mines.

On a appelé ces deux systèmes *étatistes* par opposition

aux systèmes suivants basés sur l'intervention minimum de l'autorité.

2° Le *projet dit de Grenoble* rédigé par M. Michoud, basé sur la copropriété des riverains et sur le *système de la Licitatation* permettant aux riverains de sortir de l'indivision.

Le *système* de MM. Hauriou et Ader qui se sert des *Associations syndicales* pour créer et exploiter la chute d'eau.

Le système de M. Coignet base sur l'*Act Torrens* et qui, par une large publicité provoque les réclamations pour l'exercice des droits, l'exercice ultérieur ne pouvant amener la destruction de l'usine.

Enfin le système de M. Primat ou de la *Déclaration*.

A l'inverse des premiers projets, ces systèmes poussent à l'extrême, l'exercice des droits des riverains. Les usines créées sont non seulement la propriété de l'usiner, mais il en est de même de la chute, de la pente de l'eau. Le rôle de l'État y est réduit à un minimum : celui de faciliter l'exercice des droits particuliers en brisant la résistance des riverains. L'État ne doit avoir qu'un objet ; permettre aux particuliers l'utilisation de la houille blanche.

Aux projets de la première catégorie on objectait la méconnaissance des droits des riverains, l'ingérence de l'État, la disparition de la législation antérieure sur la classification des cours d'eau.

Aux systèmes de la deuxième catégorie on reprochait la création d'une nouvelle propriété anti-juridique, puisque l'eau n'est pas susceptible d'un droit de propriété, la méconnaissance des droits de l'État, droits de police, de conservation de la chose destinée à l'usage de tous, chose aliénée en faveur de quelques privilégiés.

C'est pour répondre à ces critiques d'ordre divers que

l'on pensa d'abandonner ce que ces systèmes tout d'une pièce peuvent avoir d'absolu. Comme le dit M. Lebrun (1), dans son rapport sur le projet de loi en question, déjà au congrès de la Houille Blanche en 1902, M. Hanotaux s'exprimait en ces termes :

« Les divers intérêts qui sont en présence sont tous respectables. Les droits des riverains reposent sur un état de fait qu'il paraît difficile de leur contester ; les droits de l'industrie naissante s'imposent en raison de la nouveauté et de la vigueur de son élan ; les droits de l'État, enfin, se rattachent à l'intérêt qu'a la communauté à voir prospérer toutes les branches de l'activité nationale.

« On affirme, cependant, que ces droits divers s'excluent et qu'ils sont dans un conflit nécessaire.

« Est-il bien sûr, messieurs, que ceux qui raisonnent ainsi ne se laissent pas emporter par la vivacité de leurs impressions ou par l'ardeur de leurs convictions ?

« Oui, le conflit est souvent en germe dans les relations humaines, mais il appartient à la sagesse des hommes prévoyants de l'étouffer avant sa naissance et de l'empêcher d'éclore. Le conflit, c'est la solution barbare, et le procès n'est lui-même que le fils tardif et mal redressé du conflit. La transaction, l'entente, c'est la solution raisonnable, fille légitime de la civilisation.

« Trois sortes de droits sont en présence, dit-on, celui des riverains, celui de l'industriel, celui de l'État. Eh bien, n'est-il pas possible d'imaginer une solution ménageant ces droits et les combinant pour le plus grand bien des intérêts supérieurs qui sont en cause également.

« Le bon sens et l'équité ne demanderaient-ils pas pour

(1) Voir rapport de M. Lebrun sur le projet de loi ci-dessus, déposé le 21 février 1908. *Journal officiel* du 22 février 1908.

le riverain le droit à l'indemnité sans lui laisser le droit à l'obstruction ; pour l'industriel le droit au travail sans lui laisser le droit à l'accaparement ; pour l'État l'examen des conditions de l'appropriation sans aller jusqu'à l'expropriation. »

Les deux projets successifs du Gouvernement se sont inspirés de ces idées. Le premier, déposé par M. Mougeot, ministre de l'agriculture, le 15 janvier 1904, fut l'objet d'un rapport de M. Fernand David, concluant à l'adoption. Il ne put venir en discussion avant la fin de la législature.

Le projet fut repris par M. Ruau, ministre de l'agriculture, dans les mêmes termes où il avait été adopté par l'ancienne commission (1). C'est ce projet que nous allons étudier. Nous en exposerons l'économie générale, nous y joindrons le texte lui-même.

SECTION PREMIÈRE

Economie générale du projet de loi

Nous empruntons au rapport de M. Lebrun la plupart des données ci-dessous. Le projet de loi, dit-il, revêt un double caractère.

« *Tout d'abord il vise à être pratique* et pour cela sans toucher à l'ancienne législation, contre laquelle, en somme, on n'a pas élevé de griefs bien déterminés, il se contente de la compléter, et de combler, par des dispositions additionnelles appropriées, les lacunes signalées ci-dessus. »

C'est ainsi qu'il laisse subsister les usines privées et les usines publiques dans les conditions mêmes où elles se

(1) Il fut l'objet d'un rapport de M. Lebrun déposé le 21 février 1908.

formaient dans le passé ; un industriel possède-t-il originellement, ou bien a-t-il pu acquérir amiablement tous les droits de riveraineté nécessaire à la création d'une chute ? Alors il sollicite l'autorisation administrative dans les termes de la loi de 1898, et il constitue ainsi une usine privée au sens le plus large du mot.

De même l'administration peut, en vue de l'alimentation d'un service public déterminé, tramway, éclairage d'une ville, etc., faire déclarer d'utilité publique une usine productrice d'énergie et la concéder au même concessionnaire que le service public lui-même.

Mais à côté de ces deux anciennes catégories d'usines, le projet de loi en institue deux autres en vue de combler les lacunes révélées par l'expérience, d'une part des usines privées d'un genre spécial que nous appellerons usines privées à réquisition, qui tout en étant privées et indépendantes de l'État sont cependant soumises à certaines obligations à raison des pouvoirs de contrainte à elles conférés par l'administration lors de leur création ; et d'autre part les usines d'utilité publique autonomes, qui sont de véritables usines publiques concédées, mais qui gardent au regard du service public une certaine indépendance d'exploitation et de gestion.

« *Le second caractère de ce projet de loi est d'être transactionnel ; il ne s'inspire pas exclusivement de l'une des deux tendances opposées ci-dessus rappelées (1) qui s'étaient fait jour à la suite de son élaboration ; il n'accepte pas l'esprit strictement civiliste qui animait certaines propositions ; celle de Grenoble par exemple ; mais il rejette également l'idée de la concession en tant qu'elle doit s'ap-*

(1) Voir page 102.

plier nécessairement à toutes les entreprises hydro-électriques privées ou publiques. »

Et le rapporteur, sentant bien que les projets Baudin et Guillaïn sont pour lui les plus difficiles à combattre, s'attache à en montrer la difficulté d'application. Nous ne le suivons pas pour l'instant, nous réservant de réfuter ses arguments dans le chapitre suivant.

Il continue : « *Le Parlement ne peut se désintéresser des lois naturelles qui dominent cette matière toute neuve* et qui, quoi qu'on fasse et quelque texte qu'on puisse édicter, guideront son évolution économique.

Or, il apparaît de plus en plus, à mesure que se multiplient les applications de l'hydro-électricité, que dans l'ensemble des installations basées sur son emploi, les chutes elles-mêmes avec les bâtiments, terrains, ouvrages nécessaires à leur aménagement ne représentent qu'une fraction parfois assez faible de l'entreprise, et qu'à côté d'elles les ouvrages d'utilisation tiennent une place de plus en plus importante; ce sont des appareils d'utilisation immédiate, tels que les fours métallurgiques ou les électrolyseurs chimiques; ce sont aussi des installations plus lointaines où s'élaborent les matières à traiter, par exemple, celles où l'on transforme la bauxite, minerai de l'aluminium en alumine propre au traitement du four électrique; ce sont des canalisations de plus en plus longues et complexes, avec des sous-stations intermédiaires, des postes de transformation; ce sont enfin des appareils à vapeur qui de plus en plus doubleront les chutes d'eau en vue du passage des « pointes ».

Or quelle serait, en effet, la situation de l'industriel le jour où l'on rachèterait son usine hydro-électrique? Que fera-t-il, par exemple, de son usine de fabrication d'alu-

minium, de son usine de fabrication d'alumine, des gisements de bauxite? On lui aura enlevé l'outil qui lui permet de transformer l'alumine en aluminium.

Et faudra-t-il que l'État, à supposer qu'il ne trouve pas de nouveau concessionnaire à raison de la situation du marché de tel ou tel produit, en soit réduit à faire fonctionner lui-même toutes les usines aussi variées que complexes où s'élaborent sur des points très divers du territoire des produits quelconques? Quel aléa pour ses finances? Et s'il y renonce quel profit aura-t-il retiré de son attitude? il aura tout simplement gêné et paralysé, au lieu de l'exalter, l'activité industrielle et ainsi apporté, sans intérêt immédiat pour lui, des entraves au développement de ce qui fait sa propre prospérité ».

Parlant de la création des usines privées à réquisition où privilégiées, le rapporteur s'exprime ainsi :

« L'usine privée à réquisition, sorte d'intermédiaire entre l'usine proprement dite et l'usine publique, constitue une innovation intéressante du projet; elle marque en quelque sorte l'aboutissement de deux tendances contradictoires qui s'étaient fait jour en cette matière, et, comme toute solution transactionnelle elle a eu ses détracteurs ».

La déclaration d'utilité publique, diront ses contradicteurs, entraîne naturellement le régime de la concession; or, vous accordez la contrainte nécessaire à l'éviction des obstacles qui se présentent devant l'usiner, c'est en quelque sorte l'expropriation pour cause d'utilité publique.

« La déclaration d'utilité publique, dit le rapporteur, confère au concessionnaire les droits les plus absolus sur la propriété d'autrui et en échange lui impose des condi-

tions inscrites au cahier des charges, précarité », etc.

Dans le système de l'usine privée à réquisition, les uns et les autres sont moins étendus; ils s'expliquent en quelque sorte les uns par les autres. D'autre part, l'usiner est mis en situation de triompher des résistances que quelques riverains peuvent lui opposer; mais en échange il doit réserver une part de la force produite par son usine pour les services publics.

La soi-disant expropriation pour cause d'utilité privée a sa contre-partie dans les prestations imposées à l'usiner au profit des intérêts généraux et c'est ici qu'apparaît nettement ce caractère de solution intermédiaire que nous indiquons plus haut.

« Le vrai c'est que le projet de loi a uniquement pour
« objet de faciliter, par des moyens qui respectent le droit
« de propriété et sauvegardent tous les intérêts dignes de
« protection, la création d'établissements industriels dont
« la multiplication importe au plus haut point à l'intérêt
« général » (1).

Il y a là, à la vérité, conclut M. Lebrun, une notion un peu nouvelle, mais qui se justifie bien, quant au fond, et qui répond, en tout cas, à la nature et aux besoins des choses auxquelles elle s'applique.

Nous avons voulu rapporter dans leur intégrité les arguments du rapporteur du nouveau projet de loi.

Efforçons-nous d'en résumer les dispositions essentielles :

1^{re} Le projet crée quatre catégories d'usines ou plutôt il se borne à ajouter deux nouvelles catégories à celles

(1) Rapport de M. Fernand David.

préexistantes. Nous aurons donc la classification suivante à faire :

a) Usines *privées* observant la législation actuelle qui subsiste ;

b) Usines *privées privilégiées* ou à réquisition qui en compensation des avantages ci-dessous énumérés subiront certaines charges ;

c) Usines *d'utilité publique* autonomes pouvant disposer d'une partie de leur énergie et la vendre aux industries privées ;

d) Usines *d'utilité publique* simple ou ordinaire, ordinairement concédées en même temps qu'un service public : éclairage, traction, etc., et ne jouissant pas de la faculté ci-dessus.

2° Les usines *privées privilégiées* seront autorisées par un décret délibéré en Conseil d'État ; on exigera du demandeur qu'il possède déjà une partie au moins des droits nécessaires à leur établissement. Cette obligation explique la contrainte qui sera faite en sa faveur. On lui imposera certaines réserves en faveur des intérêts divers que le cours d'eau peut être appelé à desservir notamment en faveur de l'irrigation, des services publics.

3° L'usine ainsi établie n'en sera pas moins une usine privée, propriété perpétuelle, incommutable du permissionnaire ; l'autorisation lui sera accordée comme dans la loi de 1898, sauf les droits des tiers ; seulement quelques-uns de ces droits et notamment la plupart de ceux dont il n'aurait pas été fait un usage effectif, seront susceptibles d'être transformés en droit à indemnité. Il y a là une transaction entre les projets qui ne tenaient pas compte des droits non exercés et ceux qui les rendaient équivalents aux droits antérieurement établis.

4° Il appartiendra aux tribunaux civils de prononcer sur les restitutions d'eau en nature et sur les indemnités qui pourront être réclamées ; ils auront, en prononçant, à concilier l'intérêt de l'industrie avec celui de l'agriculture et avec le respect de la propriété. Cette disposition est reproduite dans la plupart des systèmes.

5° C'est ici qu'apparaît le point important de l'innovation : ces usines pourront invoquer les servitudes d'aqueduc d'appui et de barrage analogues à celles qui sont établies en faveur de l'agriculture, de l'irrigation par les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847. Elles pourront, en outre, imposer aux terres riveraines, dans certaines conditions, la submersion provenant de la retenue du barrage.

6° Les usines d'utilité publique autonomes seront créées dans les conditions ordinaires des ouvrages d'utilité publique ; elles seront donc l'objet d'une concession et pourront se procurer, soit par voie d'expropriation, soit par voie de servitudes établies ci-dessus, les droits qui leur seront nécessaires ;

7° Elles devront avoir pour objet principal l'alimentation d'un ou de plusieurs services publics ; mais elles resteront distinctes de ces services, et joueront à leur égard le rôle de fournisseurs d'énergie ; elles auront l'entière liberté d'exploitation de leurs résidus. Ce droit de vente des excédents, si longtemps contesté va placer les usines publiques sur un pied d'égalité avec les usines privées.

8° Les usines d'utilité publique dont la concession est accessoire à celle d'une entreprise d'utilité publique : chemin de fer, tramway, distribution de lumière ou de force, etc., peuvent bénéficier des avantages ci-dessus ;

9° Des travaux collectifs d'amélioration du régime des cours d'eau au point de vue industriel peuvent être

entrepris par des associations syndicales libres. Les propriétaires de terrains ou d'usines qui auraient bénéficié des améliorations obtenues peuvent être tenus de payer des indemnités de plus-value.

Tels sont les caractères principaux de ce projet dont nous donnons ci-après le texte in-extenso. Les autres dispositions sont, à peu de choses près, les mêmes qui se retrouvent dans tous les systèmes.

SECTION II

PROJET DE LOI

CHAPITRE 1^{er}

Des usines hydrauliques privées.

Art. 1^{er}. — Les usines hydrauliques privées sur les cours d'eau non navigables ni flottables sont divisées en deux catégories.

La première catégorie comprend celles qui sont uniquement soumises à la législation antérieure à la présente loi.

La seconde catégorie comprend celles qui ont obtenu le bénéfice des dispositions de la présente loi, dans les formes prévues aux articles 2 et 3 ci-après.

Les usiniers pourront, à leur choix, soit demeurer sous le régime de la législation actuelle, soit demander à bénéficier des dispositions de la présente loi.

Art. 2. — Pour qu'une usine bénéficie des dispositions de la présente loi, il est nécessaire qu'une demande expresse ait été formulée à cet effet, soit dans la demande en autorisation des ouvrages, soit postérieurement, s'il s'agit d'une usine existante.

Le demandeur doit indiquer les sections de rives intéressées, soit par la retenue des barrages, soit par les dérivations usinières projetées.

Il doit également justifier qu'il dispose :

1^o Des terrains nécessaires à l'établissement de l'usine ;

2^o De l'une des rives à l'emplacement du barrage projeté ;

3° Des droits appartenant aux riverains sur le tiers au moins de la somme des longueurs de rives dans la section intéressée, sans tenir compte, pour le calcul de ce tiers, des parties appartenant au domaine public de l'État, des départements ou des communes.

Art. 3. — La demande est soumise à une enquête, dont les formes sont les mêmes que celles de l'enquête prescrite par l'article 12 de la loi du 8 avril 1898.

Il est statué par un décret en conseil d'État, soit pour admettre la demande, soit pour la rejeter, si les conditions nécessaires pour obtenir l'autorisation prévue par la loi du 8 avril 1898 et celles qui résultent de la présente loi ne sont pas remplies, ou s'il ressort de l'enquête des oppositions que le conseil d'État aura jugées décisives.

L'autorisation est périmée si une partie des travaux hydrauliques, déterminée par le décret, n'est pas exécutée dans un délai de trois ans à dater de ce décret. Elle pourra toujours être retirée par décret en conseil d'État, si les conditions prescrites dans l'acte d'autorisation, par application de l'article 6 ci-après, pour la sauvegarde des intérêts généraux, ne sont pas remplies ou cessent de l'être.

Art. 4. — Lorsqu'une demande en établissement d'usine nouvelle a été déposée, des demandes en concurrence, comprenant, en tout ou en partie, la section du cours d'eau intéressée par la demande primitive, peuvent être formées au cours de l'instruction à laquelle elle est soumise. Elles doivent être notifiées par les soins des demandeurs, à tous les demandeurs antérieurs.

Lorsque plusieurs demandes se trouvent en concurrence pour une même chute, la préférence est donnée à celui des demandeurs qui peut justifier qu'il dispose d'une fraction des droits appartenant aux riverains plus importante que celle dont dispose aucun de ses concurrents.

Lorsque les demandes portant sur des sections différentes d'un même cours d'eau sont partiellement concurrentes, la préférence est donnée à celle qui a pour objet la plus grande production d'énergie, à la condition que l'écart en sa faveur, dans les conditions moyennes d'utilisation des ouvrages à établir dans le délai de trois ans prévu par l'article précédent, soit d'au moins un cinquième.

Lorsque le droit de préférence ne peut être déterminé d'après les règles précédentes, il résulte de la priorité de la demande.

Art. 5. — La demande en autorisation prévue par les articles précédents peut être formée par une association libre des riverains constituée sous le régime de la loi des 21 juin 1865-22 décembre 1888 ; cette association n'est pas susceptible d'être transformée en association autorisée.

L'association syndicale ainsi constituée peut céder, à titre temporaire ou définitivement, ses droits sur la chute ou sur l'usine.

Son syndicat a mandat de fixer, entre les associés, les réserves d'eau en nature, les institutions de forces motrices et les indemnités en argent, en observant les règles posées aux articles 8 et suivants de la présente loi ; il répartit entre les intéressés tous les produits provenant des cessions prévues à l'alinéa précédent, le tout sauf recours au tribunal civil.

Les statuts déterminent les conditions dans lesquelles il est procédé à ces diverses opérations.

Art. 6. — L'acte d'autorisation des ouvrages hydrauliques détermine les conditions à remplir pour la sauvegarde des intérêts généraux, notamment en ce qui concerne la salubrité publique, la protection contre les inondations l'alimentation des populations riveraines, les nécessités de l'irrigation, la conservation et la libre circulation du poisson et la protection des paysages.

Il peut contenir des réserves imposant la restitution d'eau, en nature, sur des points déterminés de la section, en vue d'entreprises ayant pour objet soit l'alimentation d'agglomérations non riveraines, soit des irrigations collectives. Ces réserves seront non avenues si, dans un délai de deux ans à partir de l'acte d'autorisation, le projet qui les a motivées n'a pas été exécuté dans un délai de trois ans à partir de la date de l'approbation.

Pendant les dix premières années à compter de la mise en exploitation de l'usine, toute administration publique peut réquisitionner, pour les services publics qu'elle gère, une quote-part de l'énergie brute ou transformée qui n'excède pas le quart en eaux basses. Cette réquisition est autorisée par un décret motivé rendu en conseil d'Etat sur le rapport du mi-

nistre de l'agriculture et des ministres aux départements desquels ressortissent les services intéressés. La réquisition n'est exécutoire que moyennant remboursement préalable d'une quote-part correspondante dans les frais d'établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages ou appareils utilisés pour le service de l'autorité requérante, ou moyennant paiement d'un droit de location correspondant si la réquisition est temporaire.

L'administration aura la faculté de réquisitionner, dans les mêmes conditions, une quote-part de l'augmentation d'énergie en eaux basses, produite par des travaux exécutés, par application de la présente loi, à l'effet de développer la puissance d'une usine créée antérieurement à sa promulgation.

En cas de litige, la somme à rembourser ou le droit de location est fixé par le tribunal civil à dire d'experts.

L'administration pourra renoncer à tout ou partie de son droit de réquisition moyennant la fourniture à prix réduit, d'accord avec l'usinier, de l'énergie nécessaire à des services publics. Les modifications au droit de réquisition et les traités de fournitures seront approuvés par un décret rendu en conseil d'État sur le rapport du ministre de l'agriculture et des ministres aux départements desquels ressortissent les services intéressés.

Art. 7. — L'autorisation est donnée sous la réserve des droits des tiers.

Les intéressés peuvent saisir le tribunal civil de leurs demandes en réserve ou en restitution d'eau en nature, en restitution de force motrice, ou en indemnité.

Le juge, en prononçant, doit concilier les intérêts de la propriété avec ceux de l'agriculture et de l'industrie.

Il peut ordonner qu'une indemnité provisionnelle sera payée par l'usinier, avant tout commencement d'exécution des travaux préjudiciables.

Il s'inspire, en outre des règles suivantes :

Art. 8. — Pour les irrigations ou les prises d'eau d'alimentation préexistantes, la restitution en nature et gratuite de l'eau peut être exigée par les intéressés ; réciproquement, l'usinier a le droit de se libérer à leur égard en opérant cette restitution et en indemnisant, le cas échéant, chacun d'eux des frais qui lui seraient imposés par les modifications apportées aux conditions de l'utilisation de cette eau.

Par exception, et lorsqu'il n'aura pas été prévu par le décret d'autorisation de réserves formelles en ce qui concerne les nécessités de l'irrigation, le juge peut prononcer, à charge d'indemnité, la diminution ou la suppression de celles des irrigations existantes dont le maintien comporterait des difficultés excessives, s'il reconnaît que la création des ouvrages projetés présente un intérêt notablement plus grand que celui des ouvrages particuliers empêchés.

Pour les droits d'irrigation et d'alimentation dont il n'aurait pas été fait usage antérieurement à la demande en autorisation des ouvrages, le juge apprécie si, et dans quelle mesure, la réclamation individuelle à fin de réserve en nature qui lui est adressée doit être accueillie, ou si les droits invoqués doivent être réglés, en tout ou en partie, par une indemnité en argent. L'usiner peut toujours se libérer vis-à-vis des titulaires de ces droits en leur fournissant en nature l'eau nécessaire à leurs fonds bordant le cours d'eau, dans les conditions et prix de revient qu'ils auraient pu eux-mêmes réaliser antérieurement par des ouvrages n'utilisant que la simple gravité; ces conditions et prix de revient seront, en cas de contestation, fixés par experts.

Art. 9. — Le droit des riverains à l'usage des eaux à d'autres fins que l'irrigation ou l'alimentation est transformé en droit à indemnité.

Toutefois, quand il se trouve, dans les sections de cours d'eau intéressées par la création de la chute projetée, des forces motrices préexistantes, l'usiner doit restituer aux ayants droit, si ceux-ci l'exigent, toute l'énergie dont ils disposent. La restitution peut être faite sous forme d'énergie électrique, avec indemnité de transformation s'il y a lieu.

Les ayants droit peuvent, s'ils le préfèrent, abandonner leurs droits à restitution de l'énergie en nature moyennant indemnité.

Pour la restitution de l'énergie sous la forme d'énergie électrique prévue ci-dessus, l'usiner aura les droits de passage, d'appui et d'ébranchage prévus à l'article 12, paragraphe 3, de la loi du 15 juin 1906 et conférés au concessionnaire d'une distribution d'énergie électrique déclarée d'utilité publique.

Art. 10. — Les usines établies dans les conditions de la présente loi ont le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui de

barrages, telles qu'elles sont réglées par les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847. Elles ont également, moyennant une juste et préalable indemnité, la faculté d'occuper le lit du cours d'eau et de submerger les berges par le relèvement du plan d'eau.

Toutefois, les propriétaires des fonds grevés de ces servitudes ont la faculté d'exiger que l'usinier fasse l'acquisition des terrains submergés, ainsi que des emplacements nécessaires à la construction des ouvrages ou des canaux à ciel ouvert ou souterrains.

Le propriétaire peut obliger l'usinier à effectuer tous les ouvrages nécessaires pour assurer la communication des parcelles traversées.

Toutes les difficultés soulevées par l'application du présent article sont de la compétence du tribunal civil.

CHAPITRE II

Des usines hydrauliques déclarées d'utilité publique.

Art. 11. — Les usines hydrauliques peuvent être établies en vertu d'une déclaration d'utilité publique et faire l'objet d'une concession spéciale, lorsqu'elles ont pour objet principal d'assurer les fournitures d'énergie nécessaires à des services publics de l'Etat, des départements, des communes, des syndicats de communes ou à des associations syndicales autorisées et autres établissements publics.

Art. 12. — La déclaration d'utilité publique est prononcée et la concession est approuvée, après enquête, par décret délibéré en conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'agriculture et des ministres aux départements desquels ressortissent les services intéressés.

Toutefois la déclaration d'utilité publique est prononcée par une loi après enquête et avis du conseil d'Etat, quand les travaux comportent le détournement des eaux de leur lit naturel, sur un parcours d'au moins 20 kilomètres mesuré suivant ce lit.

La concession peut être accordée, avec faculté de rétrocession, aux départements, communes et syndicats de communes.

Art. 13. — Le cahier des charges de la concession détermine :

1° Les services en vue desquels l'usine est établie et les conditions dans lesquelles ils seront desservis ;

2° La durée de la concession ;

3° Les ouvrages, terrains, bâtiments et engins de toute nature qui constituent les dépendances immobilières de la concession ;

4° Le règlement d'eau de l'usine, et notamment les mesures intéressant la salubrité publique, la protection contre les inondations, l'alimentation des populations riveraines, les nécessités de l'irrigation, la conservation et la circulation du poisson et la protection des paysages ;

5° Les droits et obligations du concessionnaire, tant pendant la durée de la concession qu'à son expiration, et les règles relatives au rachat de la concession et à la déchéance, s'il y a lieu.

Le cahier des charges doit être conforme à un cahier des charges type approuvé par décret délibéré en conseil d'État. Toute dérogation qui y serait apportée doit être expressément mentionnée dans l'acte de concession.

Art. 14. — Des modifications peuvent être apportées, sur la demande du concessionnaire et en vertu de décrets motivés, rendus en conseil d'État après enquête, à l'affectation de l'énergie, telle qu'elle est prévue par le cahier des charges.

En outre, à toute époque, il y a liberté de vente et d'emploi des excédents d'énergie et des résidus d'exploitation.

Les traités passés par application du paragraphe précédent resteront valables, en cas de retour de l'usine, à l'autorité concédante pour quelque cause que ce soit, pendant un délai déterminé au cahier des charges.

Art. 15. — A l'expiration du terme fixé, la concession avec toutes ses dépendances, telles qu'elles sont déterminées au cahier des charges, fait retour à l'État sans aucune indemnité.

Dans les dix ans qui précèdent l'expiration de la concession, une concession nouvelle peut être instituée. Le concessionnaire actuel a un droit de préférence, à conditions équivalentes.

Si, cinq ans avant l'expiration, aucune concession nouvelle n'a été instituée, le concessionnaire peut exiger la prorogation de sa concession pour une nouvelle durée de dix ans, aux conditions antérieures.

Il en est de même cinq ans avant l'expiration de chaque nouvelle période de dix années.

Art. 16. — Les usines déclarées d'utilité publique ont le bénéfice des servitudes mentionnées à l'article 10 de la présente loi.

Elles bénéficient également, d'une manière générale, des servitudes d'appui, de passage et d'ébranchage qui sont accordés par l'article 9 aux usines privées à réquisition, pour la restitution de l'énergie en nature.

Les expropriations nécessaires pour l'établissement des usines d'utilité publique sont effectuées dans les conditions prévues par les cinq derniers paragraphes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. Toutefois, s'il s'agit d'exproprier des terrains bâtis, la loi du 3 mai 1841 est seule applicable.

Art. 17. — Le décret de concession fixe les indemnités qui peuvent être allouées, s'il y a lieu, pour la privation des droits que les riverains tiennent de l'article 644 du code civil, dans les cas où il n'en aurait pas encore été fait un usage effectif.

Art. 18. — Les usines déclarées d'utilité publique et leurs dépendances immobilières, définies par le cahier des charges, sont classées dans le domaine public.

Leurs ouvrages sont assimilés aux ouvrages dépendant de la grande voirie, notamment au point de vue de la répression des contraventions.

Les contraventions sont passibles d'une amende de 16 fr. à 300 fr.

Art. 19. — Les usines qui font partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique, telles que chemins de fer, tramways, distributions publiques de lumière ou de force, etc., bénéficient des dispositions des articles 10, 14 et 18 ci-dessus.

Les autres dispositions de la présente loi ne peuvent leur être rendues applicables que par une modification de l'acte de concession, approuvée dans les mêmes formes que celui-ci.

A défaut de modification approuvée sous cette forme, elles restent soumises au même régime que l'ensemble de l'entreprise dont elles dépendent.

CHAPITRE III

Des travaux collectifs d'amélioration du régime des cours d'eau

Art. 20. — L'exécution et l'entretien des travaux ayant pour objet l'amélioration du régime des cours d'eau au point de vue industriel et agricole peuvent donner lieu à la constitution d'associations syndicales libres. Ces associations peuvent se transformer en associations autorisées, par application de l'article 8 de la loi des 21 juin 1865-22 décembre 1888, dans les conditions de majorité déterminées par les statuts.

Art. 21. — Les propriétaires de terrains et d'usines qui ne feraient pas partie de l'association, mais qui auraient profité directement des améliorations apportées au régime des cours d'eau, pourront être tenus de payer à l'association, lorsqu'elle aura été convertie en association, autorisée, des indemnités qui seront réglées par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État.

Les actions en indemnités de plus-value ne peuvent être exercées qu'en vertu d'une autorisation préalable accordée par décret rendu en conseil d'État.

Le décret peut décider que les indemnités seront payables par annuités, en tenant compte chaque année de l'utilisation effective du supplément d'eau ou de force motrice résultant des travaux.

Art. 22. — Les propriétaires de terrains et d'usines qui auraient profité directement des améliorations de régime des cours d'eau résultant de l'exécution des travaux par l'État, les départements, les communes ou leurs concessionnaires et par les associations syndicales autorisées, pourront être tenus de payer des indemnités de plus-value dans les conditions prévues à l'article 21. Les actions en indemnité ne pourront être exercées qu'en vertu d'une autorisation spéciale accordée, sur la proposition du ministre de l'agriculture, par l'acte qui a déclaré les travaux d'utilité publique.

CHAPITRE IV

Disposition générale.

Art. 23. — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi, et notamment :

1° Les pièces à joindre à la demande prévue à l'article 2, ainsi que les règles à suivre pour constater le dépôt de la demande et pour en fixer la date ;

2° Le mode de constatation de l'exécution des travaux dans le délai fixé à l'article 3, ainsi que les formes dans lesquelles ce délai pourra être prorogé en cas de retard résultant de force majeure ;

3° Le mode de notification et d'instruction des demandes en concurrence, les délais dans lesquels ces demandes seront recevables et ceux dans lesquels les modifications apportées aux diverses demandes en cours d'instruction pourront être prises en considération pour l'exercice du droit de préférence ;

4° Le mode de constatation de la prescription prévue au deuxième paragraphe de l'article 6 ;

5° Les formes des enquêtes auxquelles sera soumise la modification de l'affectation de l'énergie des usines d'utilité publique par application de l'article 14 ;

6° Les formes dans lesquelles les intéressés seront admis à faire valoir leurs titres aux indemnités prévues par l'article 17.

CHAPITRE III

Étude critique du Projet de loi du Gouvernement (1)

SECTION PREMIÈRE

Critique des principes juridiques du projet

§ A. — RÉFUTATION DES ARGUMENTS DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

Le rapporteur nous disait (2) que le projet de loi a un double caractère général : il vise à être pratique, en ce que ne touchant pas à l'ancienne législation il se contente de la compléter, d'en combler les lacunes ; il est transactionnel parce qu'il ne s'inspire ni des projets tendant à accorder à l'État la faculté de concéder les chutes d'eau, ni de ceux qu'il appelle civilistes et qui constituaient sur les chutes d'eau une propriété perpétuelle et absolue.

A la prétention qu'a le projet d'être pratique nous opposons le scepticisme le plus absolu. En effet, des textes existent, très incomplets surtout en ce qui concerne la déli-

(1) Nous nous efforçons dans cet essai d'étude critique de montrer les vices, graves à notre avis, du projet du gouvernement. Pour être le plus clair possible nous divisons le chapitre en deux parties : dans la première nous montrons la faiblesse des bases juridiques du projet, faiblesses qui, pour nous, sont de véritables erreurs ; dans la deuxième nous envisageons le domaine des faits et examinons les conséquences de l'application du système. Cette division nous obligera à quelques redites ; elle était nécessaire pour la clarté de notre exposition.

(2) V. page 105.

mitation des droits de l'usinier quant à la création de l'usine, quant à la nature de la permission d'usage, quant au droit à indemnité en cas de révocation de l'acte d'autorisation, et on laisse subsister de telles incertitudes pour toute une catégorie d'usines. A côté de celles-là trois autres catégories sont établies dont deux sortes d'usines d'utilité publique. Nous comprenons difficilement qu'une question dont l'objet est unique : la création de la force hydraulique, demande des distinctions aussi grandes. Qu'une certaine division doive être dictée par la pratique nous l'admettons volontiers, mais un système établissant quatre catégories d'usines sur les cours d'eau non navigables, deux autres catégories pour les cours d'eau du domaine public (1), nous semble aussi pratique qu'une loi établissant quatre sortes de navigations sur les quatre grands fleuves de France.

Transactionnel ? Oui certes, il l'est. Mais dans toute transaction, pour prendre un juste milieu, il faut avoir de part et d'autre des droits bien établis pour retrancher des droits égaux aux prétentions des deux parties.

Dans notre question, une école donne à l'État, non pas un droit de propriété, si ce mot effraie, et il y a là pure controverse sur un mot, mais un droit de contrôle qui a été et est exercé par l'autorité ; un droit de puissance publique sur la chose commune destinée à l'usage de tous, en vue de l'utilisation collective. Nous croyons avoir suffisamment montré, dans la deuxième partie (2), quelle est la nature des droits de l'État sur la chute d'eau : devenant d'intérêt public, la force hydraulique doit être créée,

(1) V. chapitre V.

(2) V. page 45 et s..

exploitée en vue de l'intérêt public et au mieux de cet intérêt. L'État seul peut assumer la charge d'organiser cette exploitation, lui seul peut la concéder.

Une autre école, grâce à l'obscurité des textes existants, veut faire des chutes d'eau une propriété perpétuelle et absolue. Sur l'eau courante, sur la pente, sur la chute, choses non susceptibles d'appropriation on veut créer un nouveau droit incommutable. Or une telle conception est contraire à toute la jurisprudence et à la doctrine du XIX^e siècle, elle est la négation de l'action évolutive de notre législation, qui plus que jamais intervient dans les rapports même les plus individuels pour adoucir les rigueurs des inégalités existantes, parer au renouvellement de privilèges, préparer une plus grande égalisation favorable au bien-être de tous.

Ici, il n'est même pas question de droits individuels, il s'agit de la conservation des droits de la collectivité. Une législation sanctionnant la main-mise par quelques particuliers sur une richesse appartenant à tous serait une législation de marche en arrière.

Transactionnel, le projet de loi l'est certainement, mais il favorise étrangement les adeptes de la deuxième école.

C'est sur ce point que nous signalons les erreurs graves du projet gouvernemental. M. Fernand David dans son rapport sur le projet Mougeot s'exprimait en ces termes, que rapporte M. Lebrun.

« Les deux systèmes de la concession — proposition Baudin et proposition Guillaïn — auraient le grave inconvénient de rompre l'équilibre établi par la loi actuelle entre la part de l'individu et celle de l'État dans la propriété des cours d'eau jusqu'à l'expiration des concessions,

les chutes et les usines deviendraient domaniales ; de telle sorte que des catégories de biens, qui jusque-là, avaient été le domaine de la propriété privée, passeraient dans celui de la propriété collective et que sur un même cours d'eau non navigable, il y aurait, alors, des sections appartenant au domaine public et d'autres aux riverains. Les rivières non navigables pourraient ainsi, au gré de l'État, devenir domaniales, comme les grands cours d'eau, au détriment des riverains qui sont à l'heure actuelle, seuls propriétaires du lit et usagers exclusifs des eaux, et on introduirait ainsi dans le régime des cours d'eau fixé par la loi récente du 8 avril 1898 une modification profonde, on lui ferait subir un bouleversement qu'il serait dangereux de tenter » (1).

On nous parle donc de « propriété des cours d'eau » « d'usagers exclusifs », de biens qui sont « le domaine de « la propriété privée ». Rappelons-le, de telles expressions n'ont pu être employées qu'à l'époque féodale. Les cours d'eau répugnent à toute appropriation, ceux du domaine public comme les autres. Les droits de l'État lui-même, sur eux peuvent se retrouver dans les attributs de la puissance publique, mais non pas dans le pouvoir de les aliéner, de les détruire, facultés essentielles et distinctives du droit de propriété. Ces expressions sont regrettables ; elles ne font d'ailleurs que corroborer l'esprit de l'article 3 de la loi du 8 avril 1898 sur lequel elles s'appuient.

Que « les rivières non navigables puissent devenir domaniales, au gré de l'État », assurément non. Il ne s'agit pas ici du « gré de l'État » qui ne se manifesterait que par l'administration, donc du gré de l'administration. Nous

(1) Voir rapport Fernand David, *Journal officiel* du 12 février 1906.

avons à envisager une nouvelle richesse, susceptible d'utilité publique et à légiférer sur elle. Elle est due à l'évolution scientifique et économique mais non au gré de l'État. Quand on a reconnu aux chemins de fer le caractère d'intérêt public, on les a concédés, parce que ce système paraissait le plus en harmonie avec le caractère de l'exploitation et les intérêts de tous. Cependant la voie, le ballast, le matériel roulant, les stations, etc., ne faisaient pas partie du domaine public, ils étaient propriété privée à l'inverse de l'eau courante qui ne peut jamais l'être. Le seul caractère d'intérêt général les a fait classer dans les entreprises d'utilité publique et ce seul caractère doit en décider ainsi pour l'énergie électrique.

Le rapporteur dit encore que « les riverains sont, à l'heure qu'il est, seuls, propriétaires du lit et usagers exclusifs des eaux. »

Qu'ils soient propriétaires du lit, l'article 3 de la loi du 8 avril 1898 en a décidé ainsi, et nous ne le contestons pas. Mais nous avons suffisamment montré (1) à quoi se résout ce droit, quel en est le caractère nettement féodal et la nécessité d'abroger un texte qui est en contradiction formelle avec la raison, la doctrine et la jurisprudence, l'esprit de notre époque législative.

Quant à être les usagers exclusifs des eaux, rien n'est plus faux (2). Un droit d'usage spécial, différent de celui du droit civil, leur a été concédé ; mais il n'est pas exclusif. Les droits de tous sont conservés jusqu'au moment de la possibilité de leur exercice.

La chose commune reste commune quoique non utilisée. S'aviserait-on de sanctionner les prétentions du proprié-

(1) V. deuxième partie, p. 61 et s.

(2) V. deuxième partie, p. 53 et s.

taire d'un champ qui défendrait l'accès, aux ballons ou aux aéroplanes, de la couche d'air qui le recouvre ? Demain des engins nouveaux permettront de se servir des rivières non navigables et nous donnerions aux riverains un droit d'usage exclusif ? L'eau courante et l'air sont choses communes et ne peuvent supporter un pareil droit. Celui donné aux riverains est pure concession, pure tolérance. Comme en toute matière, l'intérêt public doit primer l'intérêt privé, la chose commune devenant susceptible de recevoir l'application où sa destination l'entraîne, ces facultés tolérées ne peuvent en gêner l'exécution. Que la privation de ces facultés entraîne un droit à indemnité, nous l'admettons volontiers, le préjudice étant certain et la tolérance elle-même étant la contre-partie des dommages soufferts.

Nous relevons encore, dans l'exposé des motifs, le passage suivant : « Il faut remarquer qu'à l'heure qu'il est la question des usines hydro-électriques n'est plus entière. De nombreuses usines se sont déjà établies sous le régime du droit actuel ; d'autres, dont les chutes sont juridiquement constituées, vont sortir de terre. Ces usines sont la propriété perpétuelle de leurs fondateurs, elles échappent à la précarité et aux entraves administratives ; leur crédit en bénéficie ; elles ont choisi, en fait, les bassins hydrauliques les plus avantageux soit au point de vue des dépenses d'établissement, soit au point de vue des débouchés. Elles constituent donc comme un premier réseau privilégié auquel on ne pourrait toucher que par une coûteuse opération de rachat. »

Ces arguments nous étonnent par leur gravité et leur esprit. Le droit actuel ? il ne peut pas être plus obscur ; et c'est à la faveur de cette obscurité que l'on prétend avoir

constitué des entreprises qui, dit le rapporteur, sont propriété perpétuelle et échappent à la précarité. Nous avons montré (1) que l'autorisation préfectorale est essentiellement précaire, qu'elle peut être retirée sans indemnité pour trois motifs d'ordre public et avec indemnité, dit l'article 14 de la loi de 1898, dans les autres cas.

Nous avons rappelé que les éléments du calcul de l'indemnité sont très discutés et discutables, que dans une certaine période du XIX^e siècle, jusqu'en 1842, le retrait ne donnait jamais lieu à indemnité. Contre quoi nous protestons de toutes nos forces, c'est contre l'esprit qui veut faire de ces énormes chutes d'eau des propriétés perpétuelles et incommutables. Il y a là une véritable spoliation de la collectivité. Jamais on n'a permis à un riverain une utilisation perpétuelle ayant le cachet d'accaparement qui caractérise cette nouvelle propriété. Ce droit ne peut s'appuyer sur aucun texte et l'exposé de la loi de 1898, dont nous n'approuvons pas l'esprit, disait que l'utilisation de l'eau courante pour l'industrie devait avoir le même caractère que son emploi pour l'irrigation. En est-il ainsi?

D'autres points de cet exposé sont encore à réfuter, nous les retrouverons dans les parties suivantes.

§ B. — CRITIQUE DU MAINTIEN DE LA LÉGISLATION ACTUELLE

Nous avons montré les lacunes des textes actuels, nous ne les énumérerons pas à nouveau. Pourquoi donc veut-on conserver ces textes incomplets? La réponse est facile. On s'est vite aperçu que l'insuffisance des lois, en ce qui concerne les moyens de passer outre à l'opposition des rive-

(1) V. deuxième partie, p. 74.

raïns, n'était pas un obstacle insurmontable. Le barreur de chute n'a plus qu'une importance extrêmement restreinte ; le pisteur, à l'inverse du premier, prépare la voie à l'usnier en groupant, des années à l'avance, les droits des riverains intéressés. Il se présente en simple particulier, sans éveiller la méfiance, et, comme le dit si bien le rapporteur, « constitue juridiquement les chutes ! » Oui combien juridiquement !

Et c'est alors que nous apercevons comment certains sont peu pressés de voir une nouvelle loi réglementer la matière « puisque nous avons pu concentrer entre nos mains tous les droits riverains nécessaires, disent-ils, point n'est besoin de l'intervention de l'État ; nous disposons de la chute, nous en sommes les propriétaires ! » Qu'importe l'entorse qu'ils font à la nature d'un droit ? « Droits d'usage, disent-ils, mais nous avons réuni ceux de tous les intéressés, personne ne peut plus faire obstruction ; nos droits sont exclusifs (?) ; que vous les dénommiez droit d'usage, peu nous en chaut, ils équivalent, pour nous, au droit de propriété. Et cela est si vrai que votre autorisation, que vous prétendez précaire, ne l'est qu'en pure théorie. Écoutez : on ne peut nous retirer notre permission que moyennant indemnité, or voici les éléments de l'indemnité :

1° Valeur des ouvrages dépendant de la chute : immeubles, canaux, barrages, etc. ;

2° Frais accessoires ou pertes subies par le retrait de l'autorisation ;

3° *Perte causée par la suppression de la force motrice, en estimant le revenu qu'elle produisait, c'est-à-dire, le revenu de la chute elle-même.*

Ce dernier élément prend chaque jour une importance

plus grande et le moment venu où vous voudrez nous retirer l'autorisation, vous ne le pourrez plus faute d'un capital suffisant pour nous racheter. Notre position n'est donc pas précaire ! »

Telle est la situation, que le rapporteur appelle « privilégiée », des usines qui se créent aujourd'hui, grâce à l'obscurité des textes, et nous comprenons aisément les industriels qui demandent le *statu quo*.

Nous dénonçons ce maintien de la législation actuelle comme un des plus grands dangers du système projeté. Est-il admissible qu'on laisse ainsi déformer la nature des droits dont est susceptible l'eau courante ? Peut-on permettre la constitution des privilèges d'accaparement qui seront une des monstruosité de notre siècle, une véritable spoliation de la collectivité, une erreur juridique et une plus grave erreur économique ?

Les textes actuels ne peuvent subsister dans leur obscure insuffisance. Il faut que les usiniers sachent qu'ils ne peuvent avoir un droit de propriété sur la chute, mais un simple droit d'usage, ayant les mêmes caractères que celui conféré à l'irrigation.

Il faut qu'ils sachent que l'indemnité due pour retrait ne peut avoir pour base que ce droit de simple usage. Il est nécessaire que la loi fixe les éléments de l'indemnité.

Il est surtout indispensable qu'un texte ne permette plus la création aux conditions actuelles, d'usines destinées à tous les usages, développant une force quelconque. Le caractère d'emploi restreint et particulier est faussé ; il y a privation de droits pour la collectivité, à qui est destinée la chose commune.

Des usines actuelles peuvent subsister, de nouvelles peuvent se créer avec les textes existants, mais complétés,

pourvu que leur force soit limitée et la destination de l'énergie produite prévue. Elles conserveront le caractère d'usage restreint et particulier dont nous avons déjà parlé.

Pour les autres, la question est dominée par l'intérêt public lui-même commandé par la nature de la chose. L'énergie hydraulique est d'utilité publique et la collectivité par l'organe de l'État doit intervenir pour la création, le fonctionnement de l'usine hydraulique. La chute d'eau est chose publique et par cela ne peut être aliénée. La concession seule peut être admise.

§ C. — CRITIQUE DE LA CRÉATION DES USINES A RÉQUISITION OU PRIVILÉGIÉES

Nous rappelons les conditions de créations des usines privées à réquisition ou privilégiées. Elles supposent des entreprises d'une assez grande importance puisque le demandeur en autorisation n'a pu réunir les droits des riverains intéressés et bénéficier des textes actuels.

1^o L'autorisation est donnée par un décret en Conseil d'État ; on exige du demandeur la possession d'une partie des droits nécessaires à la création de la chute, l'exécution des travaux dans un certain délai (1).

2^o En compensation des avantages qui lui sont concédés on lui impose certaines réquisitions en faveur des services publics et certaines réserves visant les droits des tiers, droits exercés ou éventuels.

3^o Ces usines peuvent invoquer les servitudes d'aqueduc, d'appui et de barrages analogues à celles qui ont été établies en faveur de l'irrigation par les lois de 1845 et 1847.

(1) V. texte de la loi, p. 112 et s.

4° La loi est muette sur la nature des droits de l'usinier sur la chute, ou plutôt, ainsi que le dit l'exposé des motifs du projet Mougeot : « L'usine ainsi établie n'en est pas moins usine privée, propriété incommutable du permissionnaire. »

Tels sont les caractères de cette nouvelle catégorie d'usines. Le même esprit a présidé dans leur création aussi bien que dans l'espèce précédente. Mais ici, le législateur est allé plus loin et il n'a pas hésité à qualifier de « propriété incommutable » l'établissement créé par une expropriation d'utilité privée.

Les critiques à formuler sont encore plus graves, plus fondées, que dans le paragraphe précédent, car le législateur a donné aux usiniers son droit de puissance publique, permettant de passer outre à l'opposition des riverains et d'opérer cette fois la main-mise effective, sur tous les cours d'eau non navigables, au profit de quelques industriels ou de puissantes compagnies, le projet ne prévoyant même pas les tentatives d'accaparement.

Le rapporteur s'est efforcé de justifier son système en répondant à l'argumentation suivante : « Si une usine est obligée de faire appel à l'État, si elle demande à la puissance publique les pouvoirs de contrainte nécessaires à l'éviction des obstacles qui se présentent devant elle, alors elle doit se placer franchement sous le régime de la concession ; *sinon elle entraîne une sorte d'expropriation pour cause d'utilité privée.* » Et il l'a fait ainsi qu'il suit. Après avoir affirmé que la mise en valeur des chutes d'eau est *d'intérêt général*, il a été conduit à rechercher les moyens d'y satisfaire.

D'après lui, l'intérêt général a pour unique objet de fournir à l'industrie des facilités pour grouper et utiliser le mieux possible les chutes d'eau. « Le morcellement et la

division de ces chutes sont en effet la négation de l'utilisation de la houille blanche, et leur réunion seule peut créer des forces importantes et transportables... Ce ne sont pas les industriels, c'est l'industrie qu'il veut protéger. » Et le rapporteur conclut qu'il n'y a rien de commun entre les avantages qu'il lui accorde et le droit d'expropriation.

Certes nous partageons entièrement la façon de voir de MM. Fernand David et Lebrun quand ils disent que cette question est d'intérêt général, nous l'avons dit et répété. Mais nos déductions ne sont pas les mêmes.

Cet intérêt général, pour nous, est dicté par la nature de la chose, par sa destination, sans doute aussi par sa création. C'est l'intérêt de tous, consommateurs de l'énergie surtout, beaucoup plus que celui de quelques industriels (1). Si on nous prouvait que le système de la concession est incapable de satisfaire à cet intérêt général, visé par tous, nous nous inclinerions volontiers, mais nous espérons montrer le contraire dans un chapitre ultérieur.

Oui, ce projet de loi prend parti pour l'intérêt général (?) de l'industrie, de l'industriel puisqu'il lui permet une véritable expropriation pour cause d'utilité privée. C'est en vain que le rapporteur le conteste. Dans l'ordre des faits, le résultat est absolument identique et le mot seul ne couronne pas l'opération. Le propriétaire riverain intéressé n'est pas exproprié, mais on s'empare malgré lui de son terrain. La seule différence existe dans ce fait qu'il n'aura pas les sûretés du jury que confère l'expropriation. Il y a là, un droit exorbitant, un privi-

(1) Le morcellement, la division de ces chutes sont, en effet, la négation de l'utilité de la Houille Blanche ; mais est-il nécessaire pour y remédier d'en faire un don quasi-gratuit à quelques-uns ?

lège injustifiable qui sous prétexte de favoriser l'industrie ne pourra que lui nuire en monopolisant une force demandée par une collectivité qui sera bientôt tous les habitants.

Mais n'anticipons pas sur le domaine des faits ; dans un paragraphe ultérieur nous montrerons l'insuffisance des précautions prises, des réquisitions exigées, les conséquences désastreuses de l'application de ce système.

§ D. — CRITIQUE DE LA CRÉATION DE DEUX CATÉGORIES D'USINES PUBLIQUES

Le projet de loi Mougeot-Ruau prévoit deux catégories d'usines d'utilité publique :

1° Les usines autonomes ainsi appelées parce qu'elles ont en quelque sorte une existence indépendante du service public qu'elles desservent ;

2° Les usines publiques proprement dites, concédées en même temps que l'entreprise du service public auquel elles doivent fournir l'énergie.

Cette distinction avait pour objet de réaliser une sorte d'équilibre entre les usines privées et les usines publiques. Elle mettait fin à une controverse, qui pour nous est bien secondaire, celle de savoir si l'usine publique peut vendre ses excédents. Il n'était pas admis, en effet, que l'usine publique puisse alimenter l'industrie privée ; créée pour un service public elle ne pouvait disposer de sa force qu'en faveur de ce service public.

C'était mettre ces usines sur un pied d'inégalité absolue avec les usines privées.

L'excédent de force perdu augmentait le prix de revient

du cheval-vapeur et l'usine publique produisait à un prix de revient bien supérieur à celui de sa concurrente. La conséquence était le délaissement du système de cette catégorie d'usines et la nécessité pour les communes de s'adresser à l'industrie privée.

Le projet supprime cet obstacle. Les usines autonomes mettent à la disposition des services publics l'énergie dont ceux-ci ont besoin et livrent au particulier une force d'un prix limité par le cahier des charges de la concession. Ces usines deviennent ainsi les fournisseurs officiels de l'énergie demandée par la collectivité organisée, les régulateurs du marché grâce aux prix maximum. Elles favorisent ainsi la création des usines publiques qui produisent à meilleur marché; elles empêchent la trop grande élévation des prix de la force détenue par l'industrie privée qui n'a plus un monopole de vente. Tels sont, du moins, les avantages qu'attend d'elles le rapporteur.

Nous approuvons entièrement la modification qui permet aux usines publiques de vendre leurs excédents. Cependant nous formulerons deux ordres de critiques.

Pourquoi tout d'abord ces deux sortes d'usines publiques: la distinction est assez subtile et nous dirons assez inutile. D'ailleurs, les usines publiques, proprement dites, se voient conférer par l'article 19 le même privilège du droit de vente des excédents? A quoi bon en créer deux catégories? N'est-il pas préférable de dire que toutes les usines déclarées d'utilité publique auront la faculté de vendre leurs excédents.

Nous formulons un autre ordre d'objections. C'est l'insuffisance des usines publiques en face des usines privées. Malgré la faculté qu'on leur accorde, elles ne seront jamais en état de lutter contre l'usine rivale.

Rares seront les municipalités qui prendront l'initiative de la création de ces entreprises; en fait l'usine privée actuelle et surtout l'usine à réquisition feront la loi sur le marché. Mais n'anticipons pas, nous allons revenir sur ce point.

§ E. — LA VÉRITABLE BASE JURIDIQUE DE LA CRÉATION DES
USINES HYDRAULIQUES

Le chapitre suivant, où nous exposerons quel est le seul système juridique et pratique de la création des chutes d'eau est la suite de la critique du projet de loi du gouvernement. Ne voulant pas redire, nous ne pouvons que résumer ici les bases juridiques du système.

a) La solution du problème ne sera pas dans la création des nombreuses catégories d'usines ci-dessus. L'objet est unique : la réglementation de la houille blanche, de l'énergie hydraulique. Cette énergie est identique en tous lieux, sur les cours d'eau navigables et sur les rivières non navigables. A un objet unique doit répondre une législation unique; ou du moins si nous tolérons la conception de deux lois, en raison de notre double législation sur les cours d'eau, l'une ne doit être que l'adaptation de l'autre sur des points peu différents. Les principes doivent être les mêmes.

Quant aux catégories d'usines : dans le domaine des principes nous n'en concevons qu'une seule espèce. L'énergie électrique est d'utilité publique et comme telle, elle doit être concédée. Cependant, revenant dans l'application, nous conserverons comme usines privées celles dont la force est destinée à l'industriel seul, détenteur de

la chute. En outre, comme cette industrie ne peut prendre le caractère d'accaparement, nous classerons dans les usines concédées ces mêmes chutes lorsqu'elles dépasseront un maximum fixé pour toutes.

Nous serons ainsi fidèles à l'esprit des textes, nous conserverons à la collectivité la chose qui lui est destinée ; dans le domaine des faits nous aurons accompli œuvre sage et prévoyante.

b) La division de nos cours d'eau en deux catégories ne doit inspirer à la législation nouvelle que des modifications de détail. Cette division a été dominée par l'utilité publique de certaines voies naturelles : la navigation, le flottage. Une autre utilité publique surgit : l'énergie hydraulique ; dans le domaine des principes une nouvelle réglementation doit y satisfaire et ne pas tenir compte d'une autre préexistante. L'utilité publique réclamant l'intervention de l'État et le classement dans le domaine public de la chose visée, en principe, toutes les chutes d'eau deviennent dépendance du domaine public.

Dans le domaine des faits, un tempérament doit être apporté pour éviter une réglementation inutile visant les usines de peu d'importance. Dans les deux cas, nous conserverons à la chose commune sa nature et sa destination et dans les exceptions que nous signalons nous serons fidèles à l'esprit de tous nos textes.

c) L'objection tirée de l'art. 3 de la loi de 1898 donnant le lit aux riverains n'est qu'un obstacle passager. Nous avons montré (1) le caractère de ce texte qui doit être abrogé comme contraire à la nature des choses, à la doctrine et à

(1) V. deuxième partie, p. 65 et s.

la jurisprudence, à toutes les tendances législatives. Nous ne doutons point qu'il le sera.

SECTION II

Dangers résultant de l'application du projet de loi

Nous allons tâcher d'examiner les conséquences qu'entraînerait l'application du projet du Gouvernement. Nos critiques porteront sur le maintien de la législation actuelle, sur la création des usines à réquisition et sur l'insuffisance des usines publiques.

§ A. — DU MAINTIEN DE LA LÉGISLATION ACTUELLE

La meilleure critique du maintien de la législation existante est l'observation de l'état de chose actuel. Bien vite nous serons convaincus que le barreur de chutes est réduit à un rôle secondaire, son opposition ne fut que d'un jour. D'habiles spéculateurs se sont évertués à reconnaître les lieux les plus favorables pour constituer le bief de retenue ; par de longues et patientes négociations, ils ont obtenu, peu à peu, tous les droits de riveraineté nécessaires ; par ce moyen se sont créées juridiquement des chutes dont beaucoup ne révéleront leur existence que lors de l'ouverture d'un débouché nouveau. « D'ailleurs, rien ne presse, se disent les industriels, le temps fait œuvre utile pour la fructification de nos capitaux. »

Il suffit de jeter un coup d'œil sur la carte des usines hydrauliques des Alpes et des Pyrénées pour s'apercevoir que d'énormes chutes ont déjà occupé les meilleurs

emplacements. La force développée par la plupart d'entre elles, de création récente, dépasse plusieurs milliers de chevaux. L'Arve de Savoie, l'Arc de Maurienne, le Drac, la Romanche, de nombreux torrents de la Tarentaise du Graisivaudan voient leurs eaux captées et sortir d'une usine pour en alimenter une autre. Il en est de même pour la région du Briançonnais, pour le Var, ses affluents et les torrents de la région méditerranéenne où une puissante compagnie exerce un véritable monopole sur la vente de l'énergie et de la lumière. La même situation se renouvelle dans les Pyrénées. Si, dans nos pays de plaines ou de plateaux nous ne voyons pas cette véritable course à la chute, c'est que la force produite coûte plus cher et que le débouché manque.

On voit, en effet, des écarts de prix considérables dans la vente de l'énergie. En consommant sur place et d'une façon continue le prix de revient du cheval-an peut être abaissé de 300 francs à 20 francs. Un tel écart ne pouvait que favoriser les industries capables de se cantonner près de la chute. L'électro-métallurgie, l'électrochimie ont pris et prennent un rapide essor. A l'heure actuelle elles sont réduites à la préparation du carbure de calcium, à celle de l'aluminium, de la soude et de quelques autres produits. Le grand débouché sera certainement la vente de l'énergie et de la lumière. Mais, chose qui peut paraître singulière, et qui est cependant explicable par notre système législatif actuel, ce transport est beaucoup moins développé sur notre versant que dans l'Italie où on en arrive à distribuer l'énergie dans les fermes pour actionner les batteuses et les autres engins agricoles. Le motif se trouve, sans conteste, dans l'insuffisance de nos lois.

Le débouché manquant à nos industriels, ils n'utilisent

qu'une partie de leur force et l'on voit des usines pouvant produire 10 ou 15.000 chevaux n'en donner effectivement que 5 ou 6.000. Ils attendent le débouché et le débouché viendra de lui-même.

Tel est donc l'état actuel de cette industrie : les meilleures chutes ont été aménagées, elles sont susceptibles de produire une force bien supérieure à l'utilisation actuelle ; aucun texte n'a prévu l'accaparement et de puissantes sociétés se sont constituées qui ont relié entre elles diverses chutes. On a laissé et on laisse s'emparer, à la faveur de textes insuffisants, des cours d'eau présentant un caractère d'intérêt public, quelques industriels qui seront les détenteurs d'une richesse nécessaire à tous.

Car demain on réclamera la houille blanche pour la traction des chemins de fer et la création de trains rapides et légers ; on la demandera pour le développement des irrigations par l'élévation d'eau ; elle suppléera à l'insuffisance de la houille noire ou à son prix trop élevé, toutes les industries en sentiront l'extrême nécessité et cette fois l'industriel aura pour ennemi l'industriel. Enfin les réseaux d'énergie sillonnant nos campagnes comme ils sillonnent déjà les rues de nos villes permettront à l'ouvrier des champs d'utiliser ses loisirs de l'hiver, ouvrant une ère nouvelle à l'atelier de famille, arrêtant l'émigration de nos populations rurales. Ce sont là des réalités de demain. Ces réalités il importe de les faire se produire, d'activer leur venue. Ce n'est certes pas en laissant l'industrie hydraulique dans sa situation actuelle, avec la législation existante que nous favoriserons ces progrès. La liberté actuelle de création des usines met dans la main de quelques-uns une richesse d'utilité publique ; elle permet au détenteur de l'énergie d'imposer ses prix ;

elle arrête par cela tout progrès. La liberté actuelle engendre l'oppression et la stagnation.

§ B. — DE LA CRÉATION DES USINES A RÉQUISITION

Nous ferons les mêmes objections qu'à la première catégorie d'usines, avec ce caractère qu'elles devraient être plus accentuées.

Les dispositions qui les concernent supposent des ouvrages de grande importance puisque l'usinier n'a pu réunir entre ses mains qu'une partie des droits nécessaires à sa création. L'œuvre sera donc considérable, cependant le législateur n'hésite pas à conférer au permissionnaire les privilèges de la puissance publique pour passer outre à l'opposition des riverains, à lui donner les droits du propriétaire sur la chute ainsi créée. Il semblerait qu'en compensation de ces faveurs existantes, l'État devait se réserver des prérogatives importantes sur l'œuvre créée, sur la force produite.

Voici ce que disent les textes : « Pendant les dix premières années à compter de la mise en exploitation de l'usine, toute administration publique peut réquisitionner, pour les services publics qu'elle gère, une quote-part de l'énergie brute ou transformée qui n'excède pas le quart en eaux basses... La réquisition n'est exécutoire que moyennant remboursement préalable d'une quote-part correspondante dans les frais d'établissement, d'entretien, d'exploitation des ouvrages ou appareils utilisés pour le service de l'autorité réquérante, ou moyennant paiement d'un droit de location correspondant si la réquisition est temporaire ».

Telles sont les réquisitions qui compensent l'expropria-

tion de fait pour utilité privée, l'aliénation en faveur d'un seul d'une richesse destinée par sa nature à une utilisation d'intérêt collectif.

Mieux que la catégorie précédente ou plutôt concourant avec elle, la création de ces usines achèverait de mettre dans la main d'un groupe, une puissance de capital constituant un trust formidable. Que sont en effet les réquisitions comparées aux privilèges conférés ? Insuffisantes même au moment de la création. La force fournie est loin de compenser l'aliénation de la chose publique. Mais si cet équilibre n'est que relatif à la création, qu'en sera-t-il 20 ans, 50 ans plus tard, alors que la valeur de la houille blanche aura décuplé ?

Nous ne pouvons que protester de toutes nos forces contre l'adoption de semblables dispositions. Ce serait le trust de la houille blanche. Déjà aux États-Unis il est dénoncé comme le plus formidable qui doive se produire. Efforçons-nous de ne pas permettre pareille erreur économique. Mais nous ne saurons mieux terminer ces critiques qu'en formulant les dernières contre l'insuffisance des usines publiques, nous appuyant sur la conclusion du rapporteur, qui est la condamnation même du projet de loi.

SECTION III

Insuffisance des Usines publiques et Conclusion

Le rapporteur ne craint pas de confesser un certain trouble sur l'efficacité de la création des usines publiques. Nous citons la majeure partie de sa conclusion, on verra qu'elle complète admirablement nos critiques.

« Il dépend de l'administration de rendre ou non la loi

efficace. Assurément le texte proposé qui prévoit l'organisation d'usines d'utilité publique autonomes permettra à l'administration et aux collectivités en général de s'approprier en vue de leurs services publics des chutes hydrauliques qu'elles pourront ensuite concéder. *Mais il ne faut pas l'oublier il n'y a là qu'une faculté ; et à supposer qu'il n'en soit pas fait usage, ce qui en somme n'aurait rien d'improbable dans les conditions actuelles du développement de l'industrie hydro-électrique, on pourrait dire que la loi nouvelle n'aurait pas atteint tout son but.*

Que se passe-t-il, en effet, aujourd'hui ? Des sociétés plus ou moins puissantes se sont constituées en vue de l'exploitation des chutes de toute une région ; certaines étendent leur champ d'action sur plusieurs départements. Elles arrivent ainsi à organiser des réseaux qui, cela n'est pas contestable, présentent les meilleures conditions techniques qu'on puisse désirer et sont par conséquent à même de fournir le courant au prix le plus favorable.

Ces réseaux sont en effet alimentés par des usines multiples situées sur des cours d'eau de régime différent, dont les étiages ne se produisent pas simultanément et qui se portent secours en quelque sorte l'un à l'autre. Ils comprennent d'ailleurs un certain nombre d'usines à vapeur destinées à jouer en cas d'interruption des lignes ou de pénurie excessive d'eau.

Ces entreprises distribuent le courant électrique à toute une série d'usines privées réparties le long de leurs canalisations, mais elles cherchent surtout à s'assurer la fourniture des services publics qui constituent par leur constance et leur régularité la meilleure et la plus assurée des clientèles : c'est le cas des chemins de fer d'intérêt local du département des Alpes-Maritimes ; c'est aussi

celui d'une foule de tramways urbains et suburbains et de services publics d'éclairage.

Il y a là, dit-on, un régime tout à fait normal et favorable aux services publics qui, grâce à lui, peuvent se procurer le courant à bon marché et cela sans engager de capitaux de première mise et sans courir de risques.

Nous reconnaissons volontiers que les choses sont ainsi pour le temps présent et à la vérité on concevrait mal une industrie naissante qui, à l'heure même où elle se crée, où elle a à gagner toute une clientèle nouvelle ne mettrait pas à desservir et à satisfaire les services publics une bonne volonté évidente. Mais il y a l'avenir, et qui pourrait dire le rôle réservé, dans cet avenir, à l'industrie hydro-électrique !

Sans doute les prix de trust ne paraissent pas à redouter de sa part (?); elle sera toujours tenue, en effet, de s'adresser à la puissance publique pour l'occupation, par ses ouvrages de transport d'énergie, du domaine public national, départemental et communal, et il y a là un moyen de vaincre les excès auxquels elle pourrait être tentée de se livrer. (Voir l'article 18 de la loi du 15 juin 1906 et les deux décrets du 17 octobre 1907 rendus en exécution de cet article) (1).

Mais il n'en reste pas moins vrai que le jour où l'administration devrait intervenir pour empêcher dans une région donnée la coalition des producteurs d'énergie et l'établissement de prix de cartel, et cela par la création opportune d'une usine distribuant au public de l'énergie à des prix limités par un maximum inscrit dans un cahier des charges, cette opération serait rendue très difficile s'il fallait d'abord exproprier les chutes d'eau nécessaires.

(1) Nous nous permettons de douter de l'efficacité de ces moyens.

D'où cette conséquence que les collectivités ont, dès maintenant, un grand intérêt à se réserver, par une application judicieuse des dispositions du chapitre II de la loi, une part raisonnable des richesses hydrauliques renfermées dans les rivières non navigables ni flottables. En y travaillant elles ne feront que se conformer à l'esprit même qui a inspiré le projet. C'est là d'ailleurs une préoccupation qui se fait de plus en plus jour dans les législations étrangères.

En Italie, notamment, où le régime des eaux est basé, ainsi que nous l'avons rappelé plus haut, sur la loi du 10 août 1884, divers décrets et circulaires ont affirmé le principe du droit de priorité de l'État — il s'agit ici, bien entendu, des eaux publiques — et ont organisé notamment une commission centrale permanente chargée d'examiner les demandes de concession d'eau et d'apprécier s'il n'y a pas lieu pour des motifs légitimes d'intérêt public d'exercer le droit de prélation en faveur de l'État. C'est dans le même esprit que le projet de loi relatif aux dérivations d'eau publiques, présenté le 6 mars 1907 au Sénat italien, dispose, dans son article 2, que le Gouvernement peut, sur l'avis favorable de la Commission, se réserver tout cours d'eau pour une durée maxima de 15 ans ; cette réserve suspend les demandes en concession émanées de particuliers, mais elle ne fait pas obstacle à la concession de dérivation, si le concessionnaire s'oblige à fournir au prix coûtant l'énergie nécessaire aux services en faveur desquels l'État avait réservé son droit.

C'est, on le voit, la seule préoccupation d'assurer aux services publics des réserves d'énergie électrique qui inspire de telles dispositions au-delà des Alpes ; on songe

notamment à la grosse question de l'électrification des voies ferrées ; il faut savoir qu'en effet le Parlement a, par des lois successives, décidé l'électrification dans un temps assez prochain d'une longueur de plus de 400 kilomètres de lignes.

La situation est à peu près la même en Suisse et pour les mêmes motifs ; la confédération ayant opéré le rachat de ses chemins de fer, songe dès maintenant à leur appliquer le mode de traction électrique et à se réserver, à cet effet, des forces hydrauliques importantes. C'est ainsi que le projet de loi, déposé le 21 février 1907, devant le Grand conseil du canton de Berne prévoit, dans son article 7, que « toute demande de concession devra être examinée notamment, sur le point de savoir si, dans un avenir trop éloigné, la force hydraulique demandée ne pourrait être utilisée par l'État ou par les communes dans l'intérêt général. »

Des préoccupations analogues doivent, tout naturellement, nous venir à l'esprit ; certes la traction électrique des voies ferrées d'intérêt général ne se pose pas en ce moment en deçà des Alpes d'une façon pressante, mais tout porte à croire qu'elle va progresser rapidement et qu'enfin des concessions actuelles de chemins de fer on sera tout naturellement amené à la résoudre. D'autres services d'intérêt public ont déjà et auront de plus en plus pour support l'énergie électrique et on ne saurait contester l'avantage qu'il y a pour l'État et les autres collectivités à s'assurer dès maintenant une part de cette énergie, en dehors même de celle que fournissent les cours d'eau du domaine public.

Pour y atteindre, il convient de prendre une série de mesures qui relèvent de l'ordre purement administratif...

Il faudrait qu'une impulsion venue de l'Administration fut communiquée aux représentants des services centraux et locaux, en vue de la constitution d'usines d'utilité publique autonomes, ou du moins, quand cela n'est pas possible, en vue de réserves à imposer aux sociétés privées qui se constituent.

Voici un exemple : l'État, les départements et les communes sont, on le sait, détenteurs de droits de riveraineté fort importants; il se trouve en effet que, dans beaucoup de vallées étroites, le cours d'eau et la route cheminent côte à côte, ce qui assure au propriétaire de cette dernière, des droits de riveraineté appréciables. Or, il est arrivé et il arrive que intermédiaires, spécialisés dans le trafic et le groupement de ces droits passent habilement avec les collectivités des traités désastreux pour ces dernières. Pour quelques milliers de francs elles aliènent définitivement des droits dont, mieux inspirées, elles eussent tiré un plus large profit.

Eh bien, il faudrait que l'administration préfectorale eut sa vigilance appelée sur cette grave question et exerçât en cette matière une tutelle assez stricte, dont personne, hormis les accapareurs, ne pourront regretter l'intervention.

Et le rapporteur propose de créer, à cet objet, des commissions régionales « instituées sur place, tenues au courant des besoins des services publics et uniquement préoccupées d'y satisfaire, qui seraient appelées à jouer un rôle fort utile, que ne peuvent remplir aujourd'hui ni les services centraux, trop éloignés pour juger vite et bien ni les services locaux, épars, dispersés, ignorants de leurs besoins réciproques ».

Nous avons voulu citer en entier les conclusions du

rapporteur. Par leur modération, elles nous sont le plus précieux plaidoyer en faveur de notre cause, contre l'insuffisance du projet proposé. Nous n'ajouterons rien pour ne pas en diminuer l'effet.

CHAPITRE IV

Le seul système juridiquement fondé, pratiquement applicable à la création des usines hydrauliques

Nous n'hésitons pas à dire que, seul, le système de la concession est admissible au point de vue juridique pour la création des usines hydrauliques, que, seul, dans ses applications il permettra un aménagement rationnel des chutes d'eau, et qu'enfin, seul, il réserve l'avenir par une législation prévoyante. Nous étudions successivement le système dans ses fondements et dans son application.

SECTION PREMIÈRE

La concession dans son fondement

§ I. — BASES JURIDIQUES

Nous voyons deux éléments juridiques essentiels comme fondement du système de la concession. Contre ces éléments, on argumentera en vain : 1° La concession est le complément naturel de la destination primitive de la chose commune, inappropriable par un particulier, et devant être utilisée par tous; 2° l'intérêt public qui vient d'être révélé par les progrès scientifiques et économiques

réclame impérieusement l'intervention de l'État et par conséquent la concession.

1^o La nature de la chose commande la concession. — Nous avons vu de quels droits étaient susceptibles les eaux courantes (1). Elles ne peuvent être l'objet d'un droit de propriété. Le système de la licitation est insoutenable à ce point de vue et l'obscurité des textes a seule permis de qualifier de droit de propriété celui qui était obtenu sur les chutes d'eau.

Elles ne sont point davantage susceptibles d'un droit réel et immobilier de servitude. Les textes ne parlent que de droit d'usage, encore ce droit n'a-t-il aucun rapport avec celui du droit civil. C'est une simple tolérance, une autorisation d'usage expliquée par la situation des lieux et par la raison qui demande une utilisation de toute chose utilisable. La faculté de cession du droit d'usage, qu'on a tolérée, ne vient point à l'encontre de notre thèse.

La concentration des droits de riveraineté entre les mains d'un seul est une richesse nouvelle; attribuée aux riverains c'est un cadeau que rien ne justifie. En effet, si chaque riverain voulait utiliser partiellement la force dont il dispose, la somme du travail obtenu par tous serait loin d'être la même que celle concentrée par un seul qui a réuni leurs droits.

Cette concentration est donc une richesse nouvelle et son attribution aux riverains est incompatible avec les textes, avec la nature de l'eau, chose commune, destinée à l'utilisation collective.

2^o L'Intérêt public commande la concession. — Le système

(1) V. deuxième partie, p. 45 et s.

de la concession est celui dans lequel, l'utilité publique étant en jeu, l'État use de son droit de puissance publique pour organiser la création et l'exploitation de la chose destinée à cet usage. Ainsi en a-t-il été fait pour les chemins de fer divers, pour les tramways, etc. Cependant dans ces deux cas, la concession n'était point dictée par la nature même de la chose exploitée, l'emploi lui-même a décidé de l'intérêt public.

Dans la création des usines hydrauliques, la pente de l'eau joue un rôle absorbant, par sa nature elle réclame la concession ; elle la réclame encore par son emploi. A côté des utilisations purement industrielles et privées qui, même aujourd'hui, n'absorbent pas la majeure partie de l'énergie créée, nous voyons chaque jour surgir de nouvelles applications qui, de plus en plus ont le caractère de services publics tels que les transports, la distribution d'énergie, de lumière. Nul ne peut dénier le caractère de services publics de ces entreprises. Leur rôle, nous l'avons montré, décuplera dans quelques années. Dans ces conditions, est-il possible de laisser aux mains de quelques détenteurs, qui en disposeront à leur gré, la propriété d'une richesse d'intérêt public ? Ce serait folie pure (1).

On nous objecte que l'intervention de l'État ne se justifie plus pour les entreprises purement électro-chimiques, électro-métallurgiques, que le régime de la liberté leur convient seul.

Nous nous inscrivons en faux contre ces prétentions et voici pourquoi :

(1) Le régime de la liberté ne peut convenir à ce genre d'entreprises. Elle ne favoriserait pas le progrès. La concurrence, nous l'avons montré, ne se produira pas. La liberté conduira à l'accaparement et à la stagnation.

1° On ne peut tolérer la création d'un droit réel et immobilier sur une chute d'une importance illimitée, parce que cette tolérance est contraire au droit dont est susceptible le cours d'eau, l'emploi industriel devant conserver le caractère restreint et particulier conféré à l'irrigation ;

2° La création de ce droit serait une aliénation de la richesse commune ; l'appauvrissement de la collectivité en faveur d'un seul :

3° La destination présente peut-être l'entreprise purement privée ; que sera celle de demain ? si la destination à l'usage public devient plus rémunératrice pour l'industriel, hésitera-t-il à changer l'affectation de sa force ? Non, sans aucun doute.

3° *Critérium de la distinction.* — La destination de l'énergie ne peut être un critérium de distinction des usines hydrauliques. En principe toutes, quelles qu'elles soient, devraient être soumises au régime de la concession, par la nature de la chose utilisée, par la destination effective ou éventuelle à l'usage public. Nous ajoutons que les mêmes principes sont applicables aux usines des deux catégories de cours d'eau. Si l'on recule devant la difficulté d'élaborer une seule loi, la différence des deux textes ne doit exister que dans les détails de l'application.

En fait, des tempéraments doivent être apportés. Il ne faut pas astreindre à des formalités, d'une importance hors de proportion avec leur objet, des entreprises modestes et risquer d'égarer l'attention des services administratifs sur une foule de petites usines au lieu de la concentrer sur des entreprises importantes. Il est nécessaire de conserver avec leur destination première, mais en précisant les droits réciproques, les petites chutes qui

gardent le caractère restreint d'utilisation de l'eau accepté par nos textes.

Quel sera donc le critérium de la distinction des deux catégories d'usines que nous voulons créer. Évidemment il ne peut être dans la destination de l'énergie produite : d'une part elle est essentiellement changeante, d'autre part on ne peut aliéner une force illimitée, consentir un privilège injustifiable en droit et en fait.

Il faut trouver ce critérium dans le chiffre de la force produite. Ce chiffre n'est pas arbitraire ; il doit être établi par une loyale entente des parties et de l'administration ; il ne doit pas être le même sur les cours d'eau navigables et sur ceux qui ne le sont pas. Peu élevé pour les premiers qui sont naturellement destinés à l'usage public il le sera davantage pour les cours d'eau de la deuxième catégorie.

Il en sera de même pour la durée de la concession qui oscillera entre des chiffres assez variables : elle sera plus longue pour les usines dont l'utilisation première est l'industrie purement privée.

En résumé le système de la concession est le seul fondé juridiquement. Nous espérons montrer que son application ne produira pas les mauvais résultats que quelques-uns lui attribuent.

§ II. — LA CONCESSION « AU MEILLEUR »

Il s'agit de demander à l'État une loi d'expropriation permettant de briser la résistance des riverains. Il s'agit ensuite d'obtenir du concessionnaire le maximum de garanties. Ces deux points étant établis à qui l'État concè-

dera-t-il? « Au premier demandeur », au « plus fort enchérisseur » d'une adjudication administrative », au « plus fort propriétaire riverain ».

Chaque système peut avoir ses partisans. Mais ce qui les caractérise tous, c'est en quelque sorte l'abdication des droits de l'État devant une situation de fait préexistante. Or dans l'expropriation, l'État prétend conserver jalousement ses prérogatives et n'attribue la concession qu'« au meilleur ».

C'est qu'en effet, dans cette question, l'arbitraire administratif est nécessaire et doit être toléré. Les résultats pratiques n'en sont que meilleurs. Pour le concessionnaire il s'agit d'obtenir le maximum de libertés, de garanties contre l'ingérence administrative. Elles seront bien plus facilement concédées à celui que l'administration aura choisi qu'à celui qui lui sera imposé par la force d'un événement étrange.

Ayant été reconnu « le meilleur » après enquête et instruction solennelle il se trouvera mieux en état que quiconque de résister aux pressions, aux convoitises que suscitent des entreprises prospères.

C'est avec raison que M. Tavernier conclut : « En France le principe de la concession « au meilleur » est celui qui répond le mieux à notre génie et à notre jurisprudence, et aussi, sans doute, celui qui permettra aux concessionnaires d'obtenir le plus de garanties (1). »

(1) *Bulletin de la Société d'Études législatives*, n° 4.

§ III. — CONCESSION TEMPORAIRE OU CONCESSION PERPÉTUELLE

Pour quelle durée concèdera-t-on ? créera-t-on comme pour les mines une propriété spéciale, perpétuelle ou bien recourra-t-on à une concession temporaire comme pour toutes les entreprises d'utilité publique et dans ce cas quelle en sera la durée ?

Sans insister sur l'illogisme de la législation des mines qui base la « propriété » des mines sur l'expropriation et sur le choix arbitraire de l'État nous ne pouvons nous empêcher de faire remarquer tout le danger d'un pareil système. Un droit fondé sur faveur est toujours suspect et menacé. Les revendications contre les compagnies minières n'ont pas d'autre origine. Il faut donc donner au droit que nous allons créer une meilleure qualification et une base plus solide.

Mais en admettant que le droit sur les mines soit plus fondé, la matière est-elle la même ? la question des chutes d'eau réclame-t-elle une réglementation analogue à celle des mines ? Évidemment non.

Le gisement houiller est un capital, limité sans doute quant à l'étendue, mais assez inconnu quant à sa productivité, à sa qualité ; pour stimuler l'activité et l'industrie de l'exploitant, l'État a raison de lui abandonner un aléa assez considérable, dont les primes plus ou moins importantes seront le résultat de son travail. Le concessionnaire fait porter son amortissement non seulement sur les premières couches, mais sur le gisement entier qui ne sera complètement exploité qu'au fur et à mesure des besoins

de la consommation. Une longue période est donc nécessaire à cet amortissement.

En est-il ainsi pour l'énergie hydraulique ? Nous avons déjà vu que nous nous trouvions en face d'une richesse inappropriable destinée par sa nature à l'usage collectif. La concéder pour une durée illimitée, c'est faire œuvre imprévoyante et en même temps appauvrir la collectivité au profit d'un seul. A ce point de vue la concession perpétuelle est inadmissible.

Il en est de même si nous envisageons la question au point de vue affaire. La force hydraulique est inépuisable parce que sans cesse renouvelée ; alors que l'on conçoit très bien la concession d'un gisement minier jusqu'à son extinction, concéder la force hydraulique jusqu'à son épuisement serait créer un droit perpétuel.

D'autre part, ici, plus d'aléa dans la productivité de la chose, l'amortissement peut être sûrement établi. C'est ce que se hâtera de faire le concessionnaire, qui au bout d'un temps assez bref, verra son revenu net augmenté d'une façon très importante, si importante même que l'État, voyant la Société lésée par un bénéfice injustifié produit par la chose commune, lui retirera son privilège ou plutôt reprendra son droit de le concéder à nouveau.

Ce droit de retrait est encore nécessaire pour la fixation des tarifs de vente, cette industrie ne permettant pas la concurrence.

Quelle sera la durée de la concession ? Elle ne peut être uniforme pour toutes les usines. S'il s'agit d'entreprises qui, dans un bref délai, seront complètement absorbées par des services publics, ou d'usines dont les débouchés sont parfaitement connus, la durée de la concession ne peut être très longue ; il en sera autrement pour les créa-

tions dans une région peu développée, et par conséquent où l'aléa de l'entreprise est très grand, les besoins des collectivités très restreints. On a proposé de faire varier cette durée entre 40 et 90 ans. Pour notre part nous estimons ce dernier chiffre exagéré. Prévoir jusque-là est trop et une durée maxima de 50 à 60 ans est déjà bien suffisante.

§ IV. — AUTONOMIE ET DUALITÉ

RÉSERVES EN FAVEUR DES SERVICES PUBLICS

Deux principes importants doivent être rappelés quand on parle de la concession. Celui de « l'autonomie » vise le cercle qui limite l'étendue de la concession. Cette dernière comprend naturellement tous les ouvrages hydrauliques nécessaires à sa création, canaux de dérivation, de décharge, barrage, mais elle ne comprend que les organes nécessaires à la génération de l'énergie. Sont en dehors de la concession tous les services publics qui l'utilisent ou les industries privées qui en dépendent.

Il pourra exister des usines concédées dont la concession est accessoire à celle d'un service public, mais elles seront l'exception.

Le principe de la « dualité » implique dans l'usine concédée la co-existence de deux parties distinctes : la force réservée à l'alimentation d'un service public et celle réservée à l'entreprise privée. Ces réserves en faveur d'un service public sont, en quelque sorte, l'impôt en nature perçu sur le privilège accordé au concessionnaire. Elles varieront avec les lieux, les circonstances locales : difficulté de création ou d'exploitation.

On a pu contester la légitimité de cet impôt; on a

prétendu qu'il était dû aux riverains. Nous avons montré le contraire en prouvant que le concessionnaire obtenait de l'État, agissant comme puissance publique, un droit que ne pouvaient lui conférer les riverains ; que l'importance d'utilité publique et la destination de la chose expliquaient que cet impôt soit dû à l'État.

§ V. — CLAUSES DE DÉCHÉANCE ET DE RACHAT

Le propriétaire d'un sol a la faculté de ne pas en tirer profit, son droit est absolu. Peut-il en être de même sur la chose concédée ? Pour y répondre il suffit de se faire une idée bien nette de la nature de la concession. La chose elle-même est richesse publique, elle est abandonnée, pendant un certain temps, à un particulier, non seulement pour qu'il en retire un profit personnel, mais surtout pour qu'il l'exploite au mieux de l'intérêt public.

Quand cet intérêt sera absolument méconnu la déchéance s'imposera ; actuellement elle est prévue en ce qui concerne les mines pour deux cas :

1^o *Monopolisation* (décret-loi du 23 octobre 1852) ;

2^o *Non-exécution des travaux prescrits* (loi du 27 avril 1838).

La question du rachat est plus délicate. En principe « toute concession est rachetable, de même que toute permission est révocable et toute propriété expropriable. » (1)

Il faut examiner les intérêts réciproques touchés par le rachat.

Il est très difficile pour le concédant de fixer, en connaissance de cause, les conditions répondant le mieux à

(1) Tavernier, *Rapport sur la question de la Houille Blanche*, 1903.

l'intérêt général et avec la marche du progrès, ces prévisions sont rapidement bouleversées.

Si la concession est de courte durée, la justesse des prévisions est beaucoup plus grande et le rachat moins nécessaire; pour une échéance éloignée la clause de rachat s'impose obligatoirement.

Pour le concessionnaire le rachat est le grand danger; c'est au jour où il voit ses bénéfices compenser les difficiles années du début que le rachat survient. Mais il existe un moyen matériel et des moyens moraux d'écartier cet écueil. Le moyen matériel c'est la stipulation de clauses de rachat avantageuses qui pourront rebuter le racheteur et dans tous les cas indemniseront largement le racheté.

Les moyens moraux consistent d'abord dans sa situation : choisi « le meilleur » sa position est extrêmement forte. Enfin, imitant en cela les chemins de fer, il s'efforcera de faire constater tout l'aléa de l'opération et de mettre en parallèle la perspective de réaliser, à une date peu éloignée, les transformations demandées grâce au renouvellement préfixe de la concession.

En résumé, quand la concession est de courte durée le rachat semble superflu et dangereux pour la bonne exploitation si les clauses de rachat ne sont pas tutélaires; quand la concession est à longue échéance, le rachat s'impose et ses clauses doivent équitablement garantir des intérêts réciproques.

§ VI. — DE L'EXPLOITATION DIRECTE

Nous ne serions pas complets si nous omettions de parler de l'exploitation directe. Nous n'avons exposé que le

régime de la concession, c'est-à-dire de l'attribution à un tiers du droit d'exploitation pendant un certain temps. Nous avons comparé la concession hydraulique à la concession de chemin de fer ; il faut aller jusqu'au bout et envisager l'exploitation de l'usine hydraulique par la commune, le département, l'État.

Déjà ce dernier a un réseau de chemin de fer qu'il prétend gérer comme un industriel modèle et sur lequel doivent prendre exemple ses voisins. N'est-il pas nécessaire qu'il en soit ainsi pour l'industrie hydraulique ? Nous n'hésitons pas à répondre que l'éventualité est probable. L'électrification des chemins de fer de l'État ne pourra être confiée à un concessionnaire. Il en sera ainsi pour d'autres entreprises communales ou départementales. Nous n'examinons pas les critiques réservées à l'État entrepreneur.

Disons seulement que semblables entreprises existent déjà en Suisse. Ce pays, dont la législation sur ce point est beaucoup plus « *étatiste* » que la nôtre et qu'à notre grand regret nous n'avons pu étudier dans ce modeste cadre (1), voit ses cantons et ses communes gérer les entreprises hydrauliques destinées aux services publics. Le tout fonctionne à la satisfaction générale.

Il faut ajouter qu'en Suisse, en Italie, en Allemagne, en Belgique existe une conception de gestion administrative assez inconnue chez nous. Les subventions deviennent des actions d'une société anonyme gérée par les administrateurs politiques devenus administrateurs industriels (2). Il y a là une notion assez nouvelle qui peut produire d'excellents

(1) V. Remond. Résumé de la législation suisse. *Bulletin de la Société d'Études législatives*, n° 5

(2) V. Tavernier, *loc. cit.* p. 15.

résultats par la recherche de la satisfaction des intérêts collectifs et particuliers.

Nous admettrons donc la gestion par les collectivités lorsque les services publics seront seuls en jeu et la prospérité de l'entreprise n'en sera pas compromise.

Dans les autres cas, la surveillance permanente de l'administration sur le concessionnaire nous semble suffisante pour réserver les intérêts collectifs.

§ VII. — DU DROIT A INDEMNITÉ DES RIVERAINS

Si ce paragraphe traite d'un autre ordre d'idées que les précédents, c'est que nous avons voulu examiner toutes les situations juridiques créées par la concession.

Il s'agit ici d'étudier le respect dû aux situations acquises et particulièrement le droit à indemnité des propriétaires riverains qui n'en ont point effectivement usé.

Sur le point du droit des riverains qui ont usé, il n'y a pas de contestation. L'indemnité est toujours due. Quant à la deuxième catégorie, à ceux qui n'ont qu'un droit éventuel, la jurisprudence du Conseil d'État est formelle, elle leur refuse le droit à indemnité. Ce refus a été pour les adversaires de la concession un argument important. A notre avis il est loin d'avoir la gravité qu'on lui attribue. Avec juste raison, M. Tavernier fait observer que les entreprises hydrauliques se prêtent parfaitement à ce qu'on indemnise en nature les anciens usagers et que, pour les usagers éventuels, l'acte de concession peut aussi renfermer une clause faisant toutes les réserves utiles en leur faveur. Les populations riveraines bénéficieraient des réserves faites en faveur des services publics locaux. }

Telles sont les principales questions juridiques soulevées par le régime de la concession ; dans une seconde partie nous allons l'étudier dans son application.

SECTION III

La « concession » dans son application

Nous ne sommes point de ceux qui prétendent que le principe de la concession doit être examiné simplement au point de vue économique.

Nous pensons que tout droit, qu'il soit sanctionné par le code civil ou par des textes administratifs doit puiser son origine dans une législation bien établie, en harmonie avec l'époque, et les progrès économiques ou sociaux. La loi doit être la sanction des tendances évolutrices d'un lieu et d'un moment. C'est pourquoi tout en ne méconnaissant pas l'importance économique de la question nous estimons que les textes qui la régissent et ceux qui en sont l'origine doivent se lier naturellement.

§ I. — RÉFUTATION DE QUELQUES CRITIQUES

Le principe de la concession a été attaqué au point de vue doctrinaire.

L'État, a-t-on dit, est un mauvais entrepreneur, il produit avec beaucoup plus de frais. Il est facile de répondre qu'il ne s'agit point d'une entreprise de l'État, mais d'une « concession » faite par lui. Alors on s'est retranché sur l'oppression de l'acte administratif, sur le manque de liberté absolu de l'industriel, la réglementation étroite du

cahier des charges prévoyant la production, son augmentation, la tarification, etc, etc. Avec raison on a répondu qu'il s'agit d'objections faites à l'application du système et non au système lui-même. La conséquence serait pour le concessionnaire d'obtenir les meilleures conditions possibles et il est fort probable que l'administration reviendrait sur des mesures vexatoires et gênantes.

Ces objections faites au régime de la concession des usines hydrauliques ou de son application sont d'autant plus curieuses que dans d'autres questions, intéressant comme celle-là les collectivités et n'ayant pu être résolues par la libre concurrence, on a été obligé d'y avoir recours.

Telle est, par exemple, la question des distributions d'énergie, celle des concessions de halage sur les canaux où le trafic est intense.

Le régime de la concession est appliqué à la première question par la loi du 13 juin 1906 (1), et une réglementation sévère tirant son caractère de la concession a permis à certains canaux un trafic maximum.

Or ceux qui combattaient énergiquement le principe de la concession appliqué aux chutes d'eau, réclamaient non moins énergiquement l'intervention de l'État dans les cas ci-dessus.

M. Guillaïn justifie ainsi le principe de la concession appliqué aux distributions d'énergie : « Lorsque les organes de transport et de distribution de l'énergie empruntent les voies publiques pour un service collectif, il convient de faire en sorte que tous les habitants puissent retirer de l'emprunt ainsi fait du domaine public, appar-

(1) V. *Bulletin des lois*, n° 2738.

tenant à tous, le maximum possible d'avantages et que les services rendus prennent le caractère de services publics offerts à tous sans privilèges ni faveurs indues.

Il convient également de faire en sorte que si la somme des intérêts collectifs à satisfaire est assez considérable pour atteindre la valeur d'un intérêt public, les intérêts privés ne puissent pas opposer à l'entreprise une résistance qui fasse obstacle à son développement, notamment lorsque les organes de l'entreprise doivent emprunter des terrains privés ou s'appuyer le long des voies publiques, sur des usines ou bâtiments ».

On ne pouvait exposer de façon plus claire et plus saisissante la justification du principe de la concession par la détention de la chose publique ou par l'intérêt public. Ainsi que le fait justement remarquer M. Tavernier, il suffit de remplacer les mots « transport », « voie publique » par « production » et « cours d'eau » pour conserver à l'argument toute sa valeur, appliqué à la création des usines hydrauliques.

Comment concilier alors l'opinion de ceux qui d'une part, trouvent dans l'arbitraire administratif les plus graves inconvénients et qui, d'autre part, approuvent sans réserve les privilèges consentis à ce même concessionnaire ?

Il est intéressant, aussi, de constater que si la concession a pu causer des déboires, le côté « concessionnaire » en a été aussi souvent responsable que le côté « État. » L'intervention administrative faite de complications et de tracasseries est sans doute regrettable, mais ne sont-ils pas moins sujets à reproche les concessionnaires qui, malgré les stipulations les plus minutieuses, les plus subtiles, évitent l'exécution de leurs obligations par leur habileté, leur tenacité.

Concluons que le mieux est de « s'en tenir aux contrats les plus simples, les plus nets, ne faisant intervenir le contrôle administratif que le moins possible et pour les choses essentielles; laissant subsister, entière, pour tout le reste, la liberté du concessionnaire » (1) En compliquant le contrôle, en multipliant l'intervention, on déplace les responsabilités, on entrave les initiatives.

On critique enfin le caractère précaire de la concession. Ces critiques ne sont pas justifiées. Les véritables entreprises précaires sont celles qui existent actuellement et qui sont évincées par une déclaration d'utilité publique. Le régime actuel est de pure tolérance, de pur arbitraire. Il n'en est pas ainsi pour la concession. Le titulaire du droit sait au moins quelle en est la durée. Pour se faire une idée de ce que sera la concession sur les cours d'eau de la deuxième catégorie il faut voir ce qui se passe pour les voies navigables. Or pour ces derniers la précarité est presque purement théorique. Le concessionnaire se voit renouveler sa concession dans la grande majorité des cas.

La plupart des critiques d'ordre doctrinaire ne sont donc pas fondées; par cela il est plus intéressant et plus important d'étudier les données pratiques du problème.

§ II. — LES USINES DOIVENT ÊTRE « MIXTES ».

Nous voulons dire, par ce terme, que les usines peuvent être librement affectées soit à l'industrie privée, soit à des services publics et le tout dans des limites que les circonstances seules permettront de déterminer. M. d'Agoult s'exprimait ainsi au congrès de la Houille Blanche. « Le

(1) Tavernier, *loc. cit.*, p. 158.

droit, la jurisprudence, les usages administratifs et la pratique industrielle doivent s'assouplir à cette règle. Les usines qui tenteraient de s'y soustraire donneraient de mauvais résultats financiers et périliteraient à la longue ». Nous avons déjà montré que les usines desservant principalement une industrie privée rechercheront la fourniture des services publics qui seront le régulateur, le client fidèle des périodes de chômage. Par contre les usines créées principalement pour un service public doivent avoir la faculté de vendre leurs excédents pour obtenir un prix de revient sensiblement égal à celui de leurs rivales.

Ces réalités doivent servir de base à la législation nouvelle. Disons que l'accord semble fait sur cette question et cette solution transactionnelle s'est justement inspirée des besoins essentiels de chacun.

Les grandes usines hydrauliques sont donc appelées à alimenter en commun des industries privées ou des services publics concédés, de même que l'usine accessoirement concédée pourra fournir l'énergie à des entreprises privées. Mais lorsqu'aucun service public ne sera intéressé, l'état peut-il renoncer à intervenir, à choisir le meilleur exploitant et laisser ainsi subsister l'usine libre à côté de l'usine concédée ? Nous avons déjà répondu négativement à cette question. Aucun service public n'est intéressé dès maintenant, en sera-t-il de même demain ? Nous avons encore refusé de permettre cette création d'une catégorie d'usines libres parce qu'en fait elles auraient une importance prépondérante qui prendrait vite le caractère d'accaparement. Nous avons montré l'insuffisance des usines concédées à côté de ces dernières et M. Lebrun lui-même dans ses conclusions nous fournissait des arguments tout à fait probants. En fait donc cette création serait dan-

gereuse pour les services publics, pour la liberté du marché. En droit nous avons prouvé qu'elle ne se justifie pas, et, si l'on convient d'accorder une importance première aux raisons économiques, qui n'existent pas, il est indispensable, nous le répétons, de baser l'établissement d'une faculté sur un droit bien établi.

L'État, dans toutes les usines hydrauliques, sauf les tempéraments que nous avons déjà indiqués, doit intervenir et concéder.

Ce sera, nous dira-t-on, une entrave inadmissible pour l'usine destinée à une entreprise purement privée. Il suffit que le droit de concéder de l'État soit reconnu, répondrons-nous ; nous ne demandons pas un type uniforme de concession pour toutes les entreprises. Les plus grandes libertés doivent être reconnues à celles que nous visons surtout si elles ne sont point susceptibles d'être avant un long délai utilisées par les services publics. Le droit de prééminence de la collectivité sur la chose commune doit être constaté ; l'avenir doit être réservé.

Par la liberté accordée à ces usines tous les intérêts privés seront sauvegardés ; les services publics seront défendus des accaparements et des trusts.

§ III. — L'AVENIR DOIT ÊTRE RÉSERVÉ

Nous insistons spécialement sur ce point. La concession seule permet de réserver l'avenir. C'est à peine si les services publics commencent à recourir à l'énergie hydro-électrique. A ce point de vue les industries privées évolueront beaucoup plus rapidement qu'eux. Quand viendra la nécessité d'employer cette force pour les

chemins de fer en particulier, l'énergie qui leur sera nécessaire n'existera plus ; elle aura été accaparée par les usines libres et l'industrie privée. Il y a là de quoi faire réfléchir. Mais la concession promet plus encore : imposant un amortissement assez rapide dont ne sera plus grevé le revenu à l'expiration du terme, elle permettra d'obtenir des abaissements de tarifs dont bénéficieront et les services publics et les industries privées. Sans doute la période du début, faite de tâtonnements, de recherches d'essais est dure pour le concessionnaire, mais répétons-le, pourvu que le principe subsiste, l'application est faite de circonstances et les règles les plus larges doivent présider à l'éclosion des entreprises les plus difficiles. Nous sommes persuadés que la chose est possible.

Nous admettons volontiers que, dans une matière où tout est neuf, où il s'agit d'innover sans cesse, de trouver des dispositions techniques ou des combinaisons commerciales qui s'adaptent à des cas bien différents suivant les circonstances, la plus grande latitude est nécessaire.

Mais là encore il s'agit, non du principe, mais de l'application. Or que le principe soit sauf, et dans l'application tolérons toutes les règles compatibles avec les intérêts réciproques.

« La main lourde de l'Administration » sera bien obligée de devenir légère si les actes de concession, les cahiers des charges modèles, envisageant les cas particulièrement intéressants, permettent de ne pas compromettre le présent, de ne pas entraver l'essor de cette industrie tout en réservant l'avenir.

§ IV. — LA CONCESSION N'EST PAS LA NATIONALISATION

On a reproché à la concession d'être une main-mise de l'État sur les chutes d'eau ; le grand mot de « nationalisation » a été prononcé et les apôtres de l'idée de concession sont presque relégués à côté des doctrinaires du collectivisme.

On a dit que la concession avait un caractère net de spoliation des riverains, de bouleversement des pratiques actuelles. Nous avons montré que juridiquement il n'en est rien. L'État a concédé les chemins de fer et cependant ni la voie ni le matériel roulant ne lui appartenaient, alors que dans notre question, l'eau courante est soumise à son droit de contrôle et de conservation.

En fait il est facile de constater que les projets de loi reposant sur la concession réservent exclusivement aux services publics régionaux, le bénéfice des chutes concédées. Dans la discussion de ces projets, on a montré que grâce à la concurrence, le prix de vente de l'énergie hydro-électrique descendait bien au-dessous des tarifs maxima des cahiers des charges.

Avec le régime actuel de liberté, la concurrence n'a pu se produire qu'à de rares endroits, dans des régions où la surabondance des forces hydrauliques a suscité une véritable course à la chute. Mais cette concurrence durera-t-elle ? Même actuellement n'est-elle pas éphémère et purement théorique. Ne voit-on pas le gros industriel faire la loi au petit et lui imposer en réalité ses prix par une concurrence qui au début est ruineuse pour le faible. La véritable concurrence doit se produire, au moment de

l'aménagement, entre les différents prétendants à la concession. On pourra vraiment dire que « le meilleur » exploitant sera le concessionnaire.

§ V. — LA LIBERTÉ PRÉPARE L'ACCAPAREMENT, LE TRUST

Le maintien de l'usine libre amènera fatalement l'accaparement, le trust. Nous avons déjà parlé de telle puissante Société du Sud-Est qui a monopolisé la production de l'énergie; nous pourrions citer telles autres qui sans détenir un monopole amènent à récipiscence les plus faibles qui prétendaient agir librement.

D'ailleurs, il est de la nature de l'industrie que les usines d'une même région sont appelées à se grouper, à se solidariser, à alimenter un même réseau, les insuffisances des unes étant comblées par l'abondance des autres, à trouver en commun un tarif uniforme au lieu de se faire une guerre ruineuse. Là où cette entente aura pour but le bénéfice du consommateur, elle ne peut être que louée, mais qui osera prétendre que l'industriel songera au sien le dernier?

L'accapareur aura encore un autre moyen de surélever artificiellement les prix, c'est de baisser sa production en n'en utilisant qu'une partie de celle qu'il peut fournir. C'est en vain, que les partisans de la création concurrente des usines libres et des usines concédées, espèrent trouver dans cette rivalité le moyen terme pour abaisser les prix de trust. Nous avons dit et nous répétons que les usines concédées seront toujours dans une infériorité constante vis-à-vis des autres, et cela par cette bonne raison que celui qui pourrait être « le meilleur » dans la concession

se gardera bien de la demander, préférant toujours créer l'usine libre pour faire partie plus tard du trust et prendre sa part des bénéfices exagérés qui seront la redevance de tous les consommateurs.

Quel que soit le point de vue auquel on se place le régime universel de la concession est le seul admissible ; la concession facultative ne serait que la continuation de l'état de chose actuel.

On a pu comparer ce régime de concession facultative à notre système actuel d'exploitation des chemins de fer. « C'est ainsi que, dit M. Tavernier (1), dans le domaine des chemins de fer on a créé en France et dans certains autres pays un réseau d'État à côté des réseaux des Compagnies privées ». Cette comparaison est inexacte en partie. Les autres compagnies sont concessionnaires, l'État exploite directement. On aurait mieux fait de parler des chemins de fer des États-Unis soumis au régime de la libre concurrence. A leur création, une concurrence effrénée amena la création irraisonnée de nombre de lignes à double emploi, si bien que ce pays a plus de voies ferrées pour moins de 80 millions d'habitants que l'Europe n'en possède pour 400 millions. Qu'est-il arrivé ? les plus forts ont absorbé les plus faibles, quantité de lignes sont inutilisées, le trust règne en maître sur tout le pays.

Pense-t-on qu'un concessionnaire de l'État eût pu lutter contre ces énormes accaparements ? La réponse est inutile. Telle est la situation que nous préparerait la création des usines privées à côté des usines concédées.

Il importe que nous ne le permettions pas.

(1) *Loc. cit.*, p. 158.

§ VI. — DANS CETTE INDUSTRIE LA CONCURRENCE NE PEUT EXISTER.

La liberté implique la concurrence, or cette dernière ne peut exister à aucun point de vue. Dans la création ? mais les cours d'eau à utiliser sont en nombre limité, bientôt toutes les parties utilisables seront accaparées, quelle sera alors la concurrence ? Dans la vente de la force produite ? elle est conduite chez le consommateur par un fil dont l'industriel est le détenteur privilégié. Croit-on que le premier peut traiter sur un pied d'égalité avec le second ?

Seule la concession permettra l'équilibre nécessaire entre l'acheteur et le vendeur. Il importe d'ailleurs que les tarifs soient conçus d'une façon libérale et effective à la fois. Souvent un système mal appliqué n'atteint pas son but parce qu'il est appliqué pour une durée trop longue ou qu'on a fermé la porte aux perfectionnements, à la concurrence. Le tarif maximum inscrit au cahier des charges ne peut avoir une efficacité très durable ; mais la concurrence des différents concessionnaires empêchera la routine. La liberté doit être suffisante pour donner aux usines la souplesse et l'indépendance qui leur sont indispensables dans leur évolution sollicitée par les circonstances.

Répétons-le, l'autorité concédante n'a pour but que de garantir par un tarif maximum les plus petits et les moins forts contre des prétentions excessives. L'avantage du petit client sera non pas de payer moins cher que le gros, mais d'être soustrait aux prix excessifs, en même temps qu'au régime précaire qui résulteraient de marchandages isolés. L'avantage du gros acheteur sera d'obtenir, par un marché de gré à gré, des prix aussi réduits que possible.

« Tous les efforts doivent tendre à ce que l'énergie, qui est pour l'industrie grande ou petite la première, la plus universelle de toutes les matières premières, lui soit fournie au plus bas prix sans être grevée à sa source qui est l'usine hydraulique, par des spéculations stériles ou par des impôts. Les collectivités intéressées et l'État profiteront indirectement de la mise en valeur de la nouvelle richesse. Les produits fabriqués constitueront plus tard des sources de revenus pour les finances publiques comme pour les particuliers. » (1)

§ VII. — LES CATÉGORIES D'USINES. LEURS LIBERTÉS.

Nous n'avons admis qu'une catégorie d'usines en principe : les usines concédées. Nous avons ajouté qu'un tempérament est nécessaire dans la pratique et comme critérium de la distinction nous avons établi qu'il ne peut être trouvé, non dans la destination, mais dans la force produite.

Nous sommes donc amenés à distinguer deux catégories d'usines, que nous qualifierons, comme dans le projet du gouvernement révisé par la commission (1), d'*usines autorisées* et d'*usines concédées*.

Ces termes ne permettront pas l'équivoque qui donnait au nom d'usine publique la qualité d'usine administrative, d'usine officielle. Ils auraient l'avantage de caractériser d'un mot le régime juridique des deux catégories établies.

Quel sera le chiffre de production qui les différenciera?

(1) Tavernier, *loc. cit.*, p. 158.

(1) V. chap. V, p. 181.

il ne doit point être arbitraire ; la libre discussion par les techniciens est préférable à celle des juristes. Cependant nous pensons que le chiffre ne doit guère être supérieur à celui adopté pour les usines des cours d'eau navigables (1). La base choisie a été *la puissance brute d'au plus 200 poncelets de 100 kilogs à l'étiage*. Cette formule comporte certaines innovations : on a substitué le poncelet au cheval-vapeur sur la demande expresse des représentants de l'industrie hydro-électrique. Le cheval-vapeur représente un travail de 75 kilogrammètres par seconde, le poncelet représente un travail de 100 kilogrammètres. Il est d'ailleurs facile de passer de l'une à l'autre expression. D'autre part la puissance a été appréciée non plus en eaux moyennes mais en eaux d'étiage, précisément parce qu'elles tendent vers une limite bien plus déterminée que les eaux moyennes, les hautes eaux n'ayant aucune limite.

Nous estimons que ces observations doivent également s'appliquer aux usines qui nous concernent.

a) Les usines autorisées. — Cette catégorie sera soumise en principe au régime actuel, cependant nous serions heureux de voir préciser dans quelques articles certaines situations intéressantes : la nature du droit de l'usinier sur la chute d'eau, son étendue ; les bases du droit à indemnité en cas de retrait de l'autorisation, les éléments du calcul de cette indemnité. Toutes ces questions sont très obscurément traitées par les textes actuels, c'est ce qui a permis la dénaturation des droits, l'empiètement progressif du sujet du droit sur les facultés de la collectivité.

(1) Nous pensons que le chiffre proposé par M. Guillaïn dans la seconde rédaction de son projet, soit une limite de 1000 kilogrammètres, est bien supérieure à celle que nous souhaiterions.

b) *Les usines concédées.* — Le principe qui doit dominer, celui de l'obligation de la concession elle-même étant définitivement établi, c'est que ces usines hydrauliques doivent évoluer sans entraves gênantes, le plus librement possible. D'ailleurs la discussion a fait ressortir combien vaines seraient les clauses limitatives ayant pour objet de délimiter et de restreindre le champ d'action de cette catégorie d'usines.

M. Guillaïn a proposé la création de deux catégories d'usines concédées :

1° Les usines concédées principalement destinées à des exploitations industrielles ou agricoles, mais soumises à des charges variables suivant les cas, vis-à-vis des services publics avec la sanction du contrôle administratif et les clauses de rachat et de déchéance ;

2° Les usines d'utilité publique qui ne peuvent être affectées à un établissement privé qu'à titre provisoire et sous réserve qu'il sera pourvu par préférence au besoin des services publics.

Nous ne voyons pas bien quelle est l'utilité de cette distinction. Le critérium est d'ailleurs difficilement établi au point de vue pratique.

Toutes sont usines concédées. Toutes doivent réserver, avant une autre utilisation, la force nécessaire aux services publics.

Sans doute dans le premier cas l'administration devra laisser prendre une liberté d'évolution plus complète à cette catégorie d'usine et cela dans l'intérêt même des services publics, pour obtenir les bas prix qui sont la conséquence d'une liberté plus grande et d'une utilisation meilleure. Pour répondre aux nécessités de la distinction pratiquement établie des usines principalement ou acces-

soirement destinées à l'alimentation des services publics, il suffit de dresser des cahiers des charges modèles différents qui s'adapteront à des besoins différents.

c) Durée de la concession. — La durée de la concession est une question de fait. Puisque nous avons trouvé le critérium de la distinction des deux catégories d'usines dans la force produite, nous aurons deux sortes d'usines concédées : les unes en raison de leur puissance, les autres en raison de leur destination. A ces deux catégories doivent correspondre des durées différentes et la loi ne peut pas instituer une règle commune à toutes les usines. Le cahier des charges de chaque entreprise devra prendre en considération l'importance du capital engagé et la durée probable de l'amortissement et tenir compte de ces éléments pour assurer à l'usine une rémunération large et raisonnable. Nous pensons que ces durées doivent osciller entre 30 ans comme limite minimum et 50 ou 60 ans comme durée maximum.

Nous n'envisageons pas les questions, plutôt accessoires, qui comportent les clauses de rachat et de déchéance, dont nous avons déjà parlé et sur lesquelles l'accord nous semble facile. Nous passons aussi les parties de pure application. Les dispositions qui les régissent se retrouvent dans tous les projets.

Signalons cependant l'intéressant chapitre III du projet du Gouvernement, que nous venons de discuter, chapitre qui vise les travaux collectifs d'amélioration du régime des cours d'eau. L'article 22 nouveau s'exprime ainsi : « Les propriétaires de terrains et d'usines qui auraient profité directement des améliorations de régime des cours d'eau, résultant de l'exécution des travaux par l'État, les dépar-

tements, les communes ou les associations syndicales autorisées, pourront être tenues de payer des indemnités de plus-value dans les conditions prévues à l'article 21. Les actions en indemnité ne pourront être exercées qu'en vertu d'une autorisation spéciale accordée sur la proposition du ministre de l'agriculture par l'acte qui a déclaré les travaux d'utilité publique.»

Ces dispositions s'accordent parfaitement avec le régime des usines concédées et il faut souhaiter que le prochain texte les contienne.

§ VIII. — LES USINES PRÉEXISTANTES

Un point noir dans la législation qui se prépare c'est la question des usines déjà établies. Le projet gouvernemental, modifié, la tranche ainsi, en ce qui concerne celles établies sur les voies navigables du domaine public : « Les usines actuellement existantes qui ont été autorisées à titre précaire et révocable et qui disposent d'une puissance brute en étiage supérieure à 200 poncelets, ou qui ont pour objet principal le commerce de l'énergie, seront, dans un délai de cinq ans à partir de la promulgation de la présente loi, placées sous le régime des usines concédées. Toutefois, la concession leur sera toujours accordée par décret ».

La difficulté était secondaire puisque sur les cours d'eau du domaine public on ne peut accorder que des autorisations précaires.

Il n'en est pas tout à fait ainsi sur les voies non navigables. Sans doute, l'autorisation est précaire ; mais nous avons vu les prétentions de ceux qui veulent transformer

ce droit d'usage en droit réel et immobilier. Nous savons que la jurisprudence du Conseil d'État, sauf des cas limitativement énumérés, et dans lesquels n'entre pas la transformation de l'usine en entreprise concédée, accorde un droit à indemnité à l'usiner qui se voit retirer son autorisation. Nous avons dit que les éléments du calcul de cette indemnité étaient discutables et discutés. Dans la plupart des cas elle est néanmoins fort élevée.

Or, les meilleures chutes de nos cours d'eau de montagne sont déjà créées ou juridiquement établies. Le rachat en est impossible par l'énormité des sommes nécessaires. Vont-elles constituer un réseau privilégié pour toujours qui pourra faire échec à tous les projets de loi, en anéantir l'efficacité ? S'il en était ainsi, nos descendants seraient en droit de considérer notre époque comme une période de conservatisme rétrograde, nous mériterions tous les reproches. Cependant le problème est ardu.

Devons-nous trouver une solution dans l'imitation du projet concernant les usines des cours d'eau navigables, obligeant les usines préexistantes à se ranger dans les catégories créées ? Il est certain que la période transitoire devrait être plus longue.

Nous laissons à de plus autorisés, à de plus compétents le soin de la résoudre.

Cependant la gravité de cette question montre l'extrême urgence d'une loi réglant définitivement la question. Déjà un texte transactionnel a été adopté pour les cours d'eau navigables, nous l'exposons dans le chapitre suivant. Il est à souhaiter qu'il en soit de même pour les cours d'eau non navigables ni flottables.

CHAPITRE V

Des usines hydrauliques sur les cours d'eaux et canaux du domaine public

Nous serions incomplet si nous ne parlions pas dans un chapitre spécial du projet de loi relatif aux usines hydrauliques établies sur les cours d'eau et canaux du domaine public, c'est-à-dire sur les cours d'eau navigables ou flottables ou canaux du domaine public, déposé par MM. Barthou et Caillaux le 8 juillet 1908.

SECTION PREMIÈRE

Exposé des motifs

Ainsi que nous l'avons vu, le projet étudié précédemment ne concerne que les cours d'eau non navigables ni flottables. Il a paru nécessaire au Gouvernement de préparer un projet spécial pour les deux sortes de cours d'eau. MM. Barthou et Caillaux, reprenant l'exposé des motifs du projet de loi de M. Ruau — 12 juin 1906, — en donnent les motifs suivants : « Les régimes légaux des usines établies sur les deux catégories de cours d'eau n'ont aucun rapport et leur dissemblance résulte de la différence capitale des législations régissant les cours d'eau sur lesquels elles sont respectivement établies ; les cours

d'eau navigables qui relèvent du département des travaux publics appartenant au domaine public, le lit des cours d'eau non navigables qui dépendent du ministère de l'Agriculture appartenant aux riverains tandis que leurs eaux sont *res nullius* (1). Les modifications qu'il convient d'apporter au régime des unes n'ont donc aucune analogie avec celles qu'il peut y avoir lieu de faire subir au régime des autres ; d'ailleurs c'est sur les cours d'eau non navigables qu'existe la presque totalité des grandes chutes et que se rencontrent les principales difficultés que soulève la législation actuelle des usines hydrauliques. Il n'y avait donc aucune raison pour lier le sort des usines établies sur ces cours d'eau à celui des établissements hydrauliques installés sur les cours d'eau navigables et il a paru au contraire qu'à vouloir trancher par mesure d'ensemble, des questions essentiellement dissemblables on risquerait de compliquer le problème à résoudre et de retarder les réformes qu'il est urgent de faire aboutir ».

SECTION II

Critique de cet exposé des motifs

Nous avons suffisamment établi que la réglementation de la création des établissements hydrauliques sur les deux catégories de cours d'eau ne demandait en principe qu'un seul texte de loi. Nous résumons nos arguments déjà exposés qui sont la critique de cet exposé des motifs :

1^o Cette industrie des forces motrices a un objet unique :

(1) C'est à tort qu'on donne, nous l'avons déjà dit, le nom de *res nullius* aux eaux courantes. Les *res nullius* sont appropriables, or il n'en est pas ainsi pour l'eau courante. Le terme de *res communes* leur convient seul.

la création de la force hydraulique ; à cet objet unique doit correspondre une réglementation unique. De même qu'on n'eût pas compris deux textes de loi concernant la navigation ou le flottage, textes s'appliquant à une division préexistante de nos cours d'eau, de même il ne peut y avoir deux textes pour une industrie qui n'est pas susceptible de deux sources différentes de création.

2° La division de nos cours d'eau en deux catégories ne doit pas être un obstacle à la législation. Établie pour la navigation et le flottage elle ne s'applique pas à la question de l'énergie hydraulique. Tout le problème consiste dans la question suivante : la houille blanche des cours d'eau non navigables est-elle d'intérêt public aussi bien que celles des cours d'eau navigables ? Si oui la même réglementation englobe les uns et les autres.

3° L'objection tirée de l'article 3 de la loi de 1898, donnant le lit aux riverains, n'en est pas une. Cet article doit être abrogé, nous disons plus, il le sera ; mieux vaut immédiatement que plus tard reconnaître qu'il fut une erreur, un regrettable pas en arrière (1).

SECTION III

Économie du projet du Gouvernement.

Ce projet s'applique donc exclusivement aux rivières navigables et flottables et aux canaux de navigation.

a) État actuel de la législation. — Actuellement, aucune usine ne peut être établie sur les cours d'eau de cette

(1) V. troisième partie, chap. III. Étude critique du projet du Gouvernement, et deuxième partie, les droits du riverain.

catégorie qu'en vertu d'une autorisation accordée par un décret en Conseil d'État. Cette autorisation, que la pratique courante qualifie souvent, à tort, de concession est subordonnée à un certain nombre de conditions d'ordre technique et fiscal ; mais elle est avant tout précaire et révocable en raison du caractère inaliénable et imprescriptible du domaine public. Cette précarité a été souvent considérée comme un grave obstacle à la mise en valeur des richesses hydrauliques.

En réalité cette précarité n'en est pas une. Elle ne joue que dans des cas extrêmement rares et la jurisprudence du Conseil d'État a entouré les intérêts privés de telles garanties que les demandeurs en autorisation ne sont nullement effrayés par la clause.

La vérité, c'est qu'on se demande si cette clause de précarité n'est pas illusoire pour l'État et si les droits imprescriptibles sur le domaine public ne sont pas en réalité prescrits.

C'est là le fondement de la nouvelle loi, qui établit que non seulement l'autorisation sera précaire et révocable, mais enfermée dans une durée limitée, calculée de telle sorte que les intérêts de l'État et ceux de l'industrie soient équilibrés dans une juste mesure.

b) Usines légales. — Il faut mettre à part une catégorie d'usines établies sur les cours d'eau du domaine public, ce sont les établissements ayant une existence légale. Sont dans cette catégorie : 1^o les usines établies antérieurement à l'édit de Moulins de 1566, édit qui rend inaliénable les biens de la couronne, complété par les ordonnances de 1634 et 1669 ; 2^o celles qui ont fait l'objet d'une vente domaniale au cours de la période révolutionnaire ; 3^o les

usines qui sans pouvoir montrer un titre régulier de concession antérieure à 1566 peuvent prouver, par d'autres moyens, leur existence certaine à cette époque; 4° les usines ayant fait l'objet d'un contrat d'engagement avant 1789; 5° les usines qui ayant été concédées à des monastères ont passé, avant 1789, aux mains des particuliers. Toutes ces usines sont fondées en titre.

c) *Économie du projet.* — Par suite de la transformation de l'industrie hydraulique qui autrefois mettait simplement en mouvement les machines destinées à la fabrication des produits d'une industrie particulière et qui, maintenant, transportée au loin, dessert de nombreuses autres industries, deux catégories d'usines ont été prévues par le Gouvernement :

1° *Les usines privées* où la force hydraulique est employée uniquement à desservir les besoins industriels d'un établissement particulier et dont le fonctionnement n'affecte ainsi que des intérêts privés ;

2° *Les usines publiques*, véritables fabriques d'énergie destinée à alimenter en force ou en lumière toute une région et qui se rattache ainsi à des intérêts généraux.

La division des deux catégories est nettement établie. S'agit-il de ne pas vendre l'énergie au public, de la création d'une usine destinée à alimenter une industrie privée, l'État se borne à accorder une autorisation. Cette autorisation est précaire, elle reste soumise au régime actuel. Par cette précarité elle reste soumise aux atteintes, aux restrictions, aux suppressions que commanderont l'intérêt général sous le régime créé par la jurisprudence du Conseil d'État. Elle est exposée à une certaine réglementation, astreinte à des prélèvements, à des sortes de

prestations en nature édictées en faveur des services publics. Mais l'usiner, sans aucune assistance de l'État, livré à ses propres moyens en face des difficultés naturelles ou des résistances particulières, demeure, par contre, libre de son action. Quand il a satisfait aux obligations d'ordre fiscal, technique ou administratif qui lui sont imposées, il ne doit compte à personne de l'emploi de la force qu'il avait l'autorisation de dériver.

L'Administration saisie, devra d'ailleurs examiner avec le plus grand soin si cette autorisation est compatible avec un aménagement rationnel des forces des cours d'eau et prendre les précautions nécessaires pour qu'elle ne puisse apporter aucun obstacle au libre développement des usines publiques. Toutes ses décisions seront constamment inspirées par un juste souci de donner le pas à l'intérêt public sur l'intérêt privé.

Dès qu'intervient au contraire l'idée de vente de l'énergie produite, l'usine devenue publique change complètement de type. Elle est comparable à ces entreprises d'utilité générale dont l'administration confie l'établissement et le fonctionnement à un concessionnaire. L'usine est un organisme public dont le fonctionnement ne doit pas être entravé par des résistances individuelles.

Le concessionnaire n'est plus un industriel; c'est le délégué de l'administration à laquelle il emprunte tous les moyens de coercition dont celle-ci peut disposer à l'encontre de la propriété particulière. Mais l'œuvre dont la réalisation est ainsi poursuivie n'est pas celle du concessionnaire; elle répond aux plan et programme de l'administration.

De ces données découle le nécessité de l'établissement d'un cahier des charges et d'un tarif réglant avec précision

les conditions de fonctionnement du service. L'acte de concession indiquera encore la durée assignée, non pas à l'existence de l'usine, car celle-ci prend place dans le domaine public, mais au droit d'exploitation attribué au concessionnaire.

On peut dire que, dans cette hypothèse, les intérêts privés s'effacent ou, tout au moins, s'inclinent devant l'intérêt général, qu'il s'agisse de l'intérêt des tiers opposants qui, contraints de céder à la coercition légale n'ont plus que le recours aux tribunaux pour obtenir le dédommagement du préjudice qu'ils ont dû subir, ou de l'intérêt du concessionnaire lui-même, tenu de renfermer sa gestion dans les limites de durée et de profit que lui trace son cahier des charges.

SECTION IV

Critiques de la Commission

Justification du nouveau texte proposé

Le projet de loi déposé par M. Barthou, fut soumis à l'examen de la Commission des Travaux publics, des chemins de fer et des voies de Communication qui était en même temps saisie de la proposition Baudin-Millerand concernant la création des usines hydrauliques sur tous les cours d'eau. Par une heureuse transaction la Commission et le Gouvernement ont adopté d'un commun accord le texte que nous publions plus loin. Examinons tout d'abord la transformation du projet originaire (1). Nous empruntons ces critiques au rapport de M. Baudin rédigé au nom de la

(1) Pour le texte originaire, v. *Officiel*, du 6 juillet 1908.

Commission des Travaux publics (1). Disons que nous partageons les vues du rapporteur avec qui nous nous sommes trouvé déjà en communion d'idées dans les chapitres précédents.

La commission ne formule aucune objection de principe en ce qui concerne la condition juridique assignée aux usines publiques :

Elle reconnaît que le régime auquel seront soumises les usines privées a été institué de manière à tenir compte dans une large mesure des intérêts de la collectivité. Mais c'est le type lui-même de l'usine privée qui lui paraît motiver certaines réserves et même certaines critiques.

Se plaçant sur le terrain des principes purs, d'une façon rigoureuse et absolue, la Commission serait amenée à proposer la suppression complète des usines privées. Et voici comment elle argumente.

Qu'est-ce qu'une dérivation de force motrice sur une rivière du domaine public? N'est-ce pas une partie du domaine public lui-même? Si évidemment, car c'est l'attribution privativement faite à un particulier d'une portion plus ou moins grande, mais bien définie, de l'énergie virtuellement contenue dans ce cours d'eau. Le caractère juridique, social, pourrait-on dire, de l'opération ne peut être influencé par l'importance du volume concédé, par la destination que la chose doit ultérieurement recevoir.

Dans quelque hypothèse que l'on se place, il y a toujours, et c'est ce qu'il importe de noter, un prélèvement effectué dans l'intérêt d'un seul sur le bien de tous. Ce sont là les idées que nous avons soutenues à propos des cours d'eau non navigables, avec des arguments un peu différents, il

(1) V. rapport de M. Baudin. Documents parlementaires n° 2189.

est vrai, car on nous oppose l'appropriation privée du lit de la rivière. Nous avons montré qu'il n'y a pas là un obstacle véritable.

Il découle de ces prémisses que l'administration ne doit pas seulement prévenir et réprimer les abus de jouissance, un prélèvement sur les fonds publics doit n'être autorisé que si l'État conserve en retour des garanties suffisantes et que ces garanties sont exposées dans un contrat. La concession de force hydraulique, acte contractuel passé entre l'État et l'usinier comporte précisément l'établissement du contrôle permanent que la Commission juge nécessaire pour sauvegarder les droits de l'État. Le régime de la concession doit donc, en principe, être étendu à toutes les usines établies sur les cours d'eau domaniaux. La Commission se refuse donc à reconnaître le bien fondé de la distinction des usines hydrauliques en usines privées et publiques faite dans le projet du Gouvernement. Elle pense qu'en écartant du régime de la concession la catégorie la plus nombreuse des usines hydrauliques sous prétexte que leur fonctionnement n'affecterait que des intérêts privés, on abandonnerait sans compensation une partie importante du domaine public.

C'est qu'en effet, d'après le projet du Gouvernement, par un abus du régime de l'autorisation, on peut donner aux usines privées une importance d'accaparement et un danger que le rédacteur lui-même a prévus. Il exprime sa crainte dans les termes que nous avons rapportés dans l'exposé des motifs (1). L'administration, dit-il, doit examiner si la création est compatible avec l'aménagement rationnel des forces du cours d'eau; si elle ne doit porter

(1) V. page 179 et s.

aucune obstacle au libre développement des usines publiques dont on a pu prévoir le prochain établissement. Dans tous les cas, ajoute-t-il, les décisions seront inspirées par le juste souci de donner le pas à l'intérêt public sur l'intérêt privé. Ces craintes sont si légitimement fondées, dit la Commission, que nous préférons en supprimer la cause.

Cependant, l'Administration consultée avait reconnu le bien fondé des observations qui viennent d'être reproduites. Se plaçant sur le terrain de la pratique, elle avait toutefois fait observer les inconvénients qui se produiraient si aucune atténuation n'était apportée à la rigueur de la doctrine formulée et si le régime de la concession était imposé à toutes les usines hydrauliques fondées sur les cours d'eau du domaine public. On allait, dit-elle, astreindre des entreprises très modestes à des formalités d'une importance hors de proportion avec leur objet et risquer d'égarer l'attention des services administratifs dans le contrôle d'une foule de petites usines au lieu de la concentrer sur les entreprises d'une certaine envergure dont le développement intéresse la propriété générale.

Une autre conséquence devait être envisagée : pendant la durée de la concession, les usines, en raison même de leur caractère public, jouissent d'une sorte d'intangibilité. Leur consistance ne peut être réduite, même pour des opérations d'intérêt général, sans qu'un dédommagement soit assuré à l'usiner. Leur suppression prématurée ne peut, sauf le cas de déchéance, être effectuée que par voie de rachat. Est-il sage, dans ces conditions, de multiplier sur nos cours d'eau une foule de petites usines, inutiles pour le moment aux services publics et qui constituent autant d'obstacles de fait, autant de causes de dépenses

supplémentaires, le jour où dans l'intérêt de la navigation l'Administration formera le projet de transformer le régime des cours d'eau sur lesquelles elles sont assises.

La Commission a facilement reconnu la nécessité d'apporter quelques tempéraments au principe absolu de la concession.

Le critérium de la distinction des usines a été emprunté à la proposition Baudin-Millerand. Il repose sur l'importance de la force brute obtenue par la dérivation du cours d'eau du domaine public. C'est en effet le seul critérium juridique qui puisse s'appliquer aux deux catégories de cours d'eau.

Toutefois cette distinction n'a pas pour but de placer hors du régime de la concession toutes les usines dont la puissance est inférieure au chiffre pris pour base. « *Elle ne produit d'effet qu'à l'égard de celles de ces usines qui sont notoirement affectées à des besoins industriels privés* ». La question de destination prime la question de la force produite. Toute vente d'énergie sera placée sous le régime de la concession quelle que soit son importance. A ce sujet, il y a un rapprochement intéressant à faire entre ces dispositions et l'idée que nous soutenions dans la deuxième partie : à savoir que sur les cours d'eau non navigables, doivent seules conserver le caractère d'utilisation privée, doivent seulement être autorisées, les usines qui affectent la force produite à un usage limité, restreint à une industrie personnelle, qui exercent un droit d'usage particulier, en quelque sorte, empruntant le caractère de celui qui est concédé aux riverains en faveur de l'irrigation (1).

De la sorte la concession s'appliquera à deux catégories

(1) V. pages 53, 70 et s.

d'usines : les établissements concédés à raison de leur puissance, les établissements concédés à raison de leur destination. L'autorisation ne subsiste que pour les innombrables petites usines et pour les usines moyennes.

Dans ce projet, la Commission se défend d'avoir voulu éveiller les susceptibilités ou les appréhensions du monde industriel. D'ailleurs la consultation des représentants de l'industrie hydraulique semble montrer que l'espoir de la Commission est bien fondé.

La situation des usines hydrauliques, dit le rapporteur, si elle doit être *temporaire* n'est nullement *provisoire*. Une prescription d'ordre général n'a pas été établie. L'Administration devra, pour apprécier la durée de la *concession*, tenir le plus grand compte de l'importance des ouvrages, des conditions d'amortissement des capitaux engagés. A l'expiration de la concession elle sera disposée favorablement à renouveler son titre au titulaire primitif.

Telles sont les critiques de la Commission qui ont apporté des modifications importantes dans le projet du Gouvernement et qui ont amené la rédaction du texte ci-après.

Nous n'ajouterons aucun commentaire. Ce projet de loi n'est que l'application des principes que nous croyons avoir suffisamment développés dans les pages précédentes. Nous ne pouvons que formuler un désir : l'adaptation de ce projet de loi aux cours d'eau non navigables ni flottables.

SECTION V

**Rapprochement du texte de la Commission et de la
Proposition Baudin-Millerand**

Nous ne pouvons terminer sans rapprocher le texte définitif de la proposition générale Baudin-Millerand sur les usines hydrauliques. A notre avis, c'est l'esprit de cette proposition qui a prévalu dans le texte proposé aux délibérations du Parlement. Les modifications sont peu profondes.

1° La dénomination d'usines publiques et d'usines privées a été remplacée par celle d'usines autorisées et d'usines concédées ;

2° Le critérium de distinction est nettement fixé, mais son esprit reste le même ;

3° En raison des deux catégories d'usines concédées des cahiers des charges différents doivent être rédigés ;

4° Le nouvel article 13 précise la situation des usines préexistantes. Dans un délai maximum de cinq ans elles feront l'objet d'un décret de concession qui les placera sous le régime du droit commun.

Les autres dispositions n'ont fait que compléter la proposition, mais n'y ont apporté aucune dérogation.

SECTION VI

Projet de loi (modifié)

PROJET DE LOI

TITRE PREMIER

Classification des usines.

Article premier. — Les usines hydrauliques établies sur les cours d'eau et canaux du domaine public se divisent en *usines autorisées* et en *usines concédées*.

Art. 2. — Sont classées comme usines autorisées, les usines qui disposent d'une puissance bruté en étiage d'au plus 200 poncelets de 100 kilos et qui n'ont pas pour objet principal le commerce de l'énergie.

Toutes les autres usines sont concédées.

TITRE II

Usines autorisées.

Art. 3. — Les usines autorisées continuent à être régies par les lois et règlements actuellement en vigueur. Tout en restant essentiellement précaires et révocables, les autorisations qui constituent leur titre ne sont, en aucun cas, valables pour une durée supérieure à cinquante ans.

A l'expiration de ce délai, si l'autorisation n'est pas renouvelée, le permissionnaire est tenu, au choix de l'Administration, soit de rétablir les lieux dans l'état primitif, soit d'abandonner à l'Etat, sans indemnité, ceux de ses ouvrages qui sont établis sur le domaine public fluvial.

Art. 4. — En ce qui concerne les usines actuellement existantes, le délai de cinquante ans fixé à l'article précédent courra à partir de la promulgation de la présente loi.

Art. 5. — Les usines autorisées peuvent être exceptionnellement admises à vendre au public leurs excédents d'énergie ou leurs résidus d'exploitation. Les conditions de l'autorisation sont déterminées dans chaque cas par un arrêté du Ministre des Travaux publics.

TITRE III

Usines concédées.

Art. 6. — La force motrice destinée à alimenter les *usines concédées* fait l'objet d'une concession d'une durée déterminée avec cahier des charges conforme à un ou plusieurs types approuvés par décret rendu en Conseil d'Etat, sauf les dérogations ou modifications qui seraient expressément spécifiées dans l'acte de concession.

La concession est accordée au nom de l'Etat par un décret rendu en forme de règlement d'administration publique. Une loi est nécessaire lorsque les travaux d'appropriation de la force comportent le détournement des eaux de leur lit naturel sur une longueur de plus de 20 kilomètres, mesurée suivant ce lit, ou que la puissance brute dont l'usine pourra disposer à l'étiage dépassera 15.000 poncelets de 100 kilos.

Les modifications apportées ultérieurement à l'emploi et à la répartition de la force hydraulique sont autorisées par décret rendu en Conseil d'Etat après enquête.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux usines qui font partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique et pour lesquelles un modèle de règlement spécial sera arrêté par décret rendu en Conseil d'Etat.

Art. 7. — La concession investit le titulaire, pour l'exécution des travaux définis au cahier des charges, et pour ces travaux seulement, de tous les droits que les lois et règlements confèrent à l'Administration en matière de travaux publics. Le concessionnaire demeure en même temps soumis à toutes les obligations qui dérivent pour l'Administration de ces lois et règlements.

S'il y a lieu à expropriation, il y est procédé conformément à la loi du 3 mai 1841, au nom de l'Etat et aux frais du concessionnaire.

Art. 8. — Les usines concédées ont le droit d'occuper les propriétés privées nécessaires à l'appui des ouvrages de retenue ainsi qu'à l'établissement des canaux souterrains d'adduction et de fuite, conformément aux dispositions des projets régulièrement approuvés par l'Administration.

L'exercice de ces servitudes doit être précédé d'une notification directe aux intéressés et d'une enquête spéciale dans chacune des communes où doivent être établis les ouvrages précités.

Les indemnités qui pourraient être dues de ce chef sont

réglées en premier ressort par le tribunal civil ; s'il y a expertise, le tribunal peut ne nommer qu'un seul expert.

Art. 9. — Le cahier des charges des usines concédées détermine notamment :

1^o La destination de l'usine ;

2^o La durée de la concession ;

3^o Les ouvrages, terrains, bâtiments et engins de toute nature constituant les dépendances immobilières de la concession ;

4^o Le règlement d'eau de l'usine et, en particulier, les mesures intéressant la navigation ou le flottage, la protection contre les inondations, la salubrité publique, l'alimentation des populations riveraines, les nécessités de l'irrigation, la conservation et la libre circulation du poisson, la protection des paysages ;

5^o Le montant de la redevance due à l'État pour la prise d'eau et, s'il y a lieu, la contribution afférente à l'utilisation des ouvrages déjà établis par l'État dans l'intérêt de la navigation ou du flottage, ainsi que les autres conditions financières de la concession ;

6^o Le montant du cautionnement ;

7^o Les tarifs maxima à percevoir pour la vente au public de l'énergie ;

8^o Les réserves en eau ou en force stipulées au profit des services publics, ainsi que les conditions auxquelles elles devront être mises à la disposition de ces services ;

9^o L'organisation du contrôle de l'État et le règlement des frais de ce contrôle ;

10^o Les conditions dans lesquelles devra pouvoir être exercé le rachat par l'autorité concédante ;

11^o Et d'une manière générale les droits et obligations du concessionnaire, tant pendant la durée de la concession, qu'à son expiration.

Art. 10. — Les ouvrages, terrains, bâtiments et engins de toute nature déterminés au cahier des charges comme constituant les dépendances immobilières de la concession font partie du domaine public ; ils sont assimilés aux ouvrages de la grande voirie, notamment au point de vue de la répression des contraventions. Les contraventions sont passibles d'une amende de 16 à 300 francs.

Art. 11. — Au moment où la concession prend fin, l'État entre gratuitement, et par le fait même, en possession des dépendances du domaine public telles qu'elles sont définies à l'article précédent.

Art. 12. — Les usines qui font partie intégrante d'entreprises d'utilité publique, et les usines concédées qui n'ont pas pour objet principal le commerce de l'énergie, peuvent à toute époque vendre et employer leurs excédents d'énergie et leurs résidus d'exploitation aux conditions fixées par un décret rendu en Conseil d'État sur le rapport du Ministre des Travaux publics.

Art. 13. — Les usines actuellement existantes, qui ont été autorisées à titre précaire et révocable, et qui disposent d'une puissance brute en étiage supérieure à 200 poncelets, ou qui ont pour objet principal le commerce de l'énergie, seront dans un délai de cinq ans, à partir de la promulgation de la présente loi, placées sous le régime des usines concédées.

Toutefois, la concession leur sera toujours accordée par décret.

TITRE IV

Dispositions générales.

Art. 14. — Les cours d'eau ou parties de cours d'eau, ainsi que les canaux du domaine public, auxquels s'applique la présente loi sont :

1^o Ceux qui figurent au tableau annexé à l'ordonnance du 10 juillet 1835, en tenant compte des modifications apportées à ce tableau par les décrets postérieurs de classement et de déclassement ;

2^o Ceux qui sont entrés dans le domaine public à la suite de l'exécution de travaux déclarés d'utilité publique ou d'actes de rachat.

Les cours d'eau, portions de cours d'eau et canaux ainsi définis ne pourront être distraits du domaine public qu'en vertu d'une loi.

Toutes actions en reconnaissance de droits acquis sur les cours d'eau compris au paragraphe premier ci-dessus devront, à peine de forclusion, être introduites dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi.

Art. 15. — Les redevances domaniales à imposer aux usines autorisées ou concédées sont établies conformément à l'article 44 de la loi du 8 avril 1898 et aux règlements rendus ou à rendre en exécution de cet article. Ces règlements devront déterminer les conditions spéciales auxquelles seront fixées les redevances applicables aux usines établies sur les canaux du domaine public.

Art. 16. — Des règlements d'administration rendus sur le rapport du Ministre des Travaux publics détermineront :

1° Le modèle du règlement d'eau pour les usines autorisées ;
2° Le texte du cahier de charges-type des usines concédées ;
3° La forme de l'instruction des projets et de leur approbation ;

4° Les formes des différentes enquêtes relatives à l'autorisation ou la concession des usines, à l'établissement des servitudes spéciales d'appui et de passage ;

5° L'organisation du contrôle des usines concédées, contrôle dont les frais seront à la charge des concessionnaires ;

6° Les conditions générales de mise en vente des excédents d'énergie et des résidus d'exploitation dans les cas prévus aux articles 5 et 12 ;

7° Et, en général, toutes les mesures nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 17. — Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas aux usines ayant une existence légale.

Art. 18. — Sont abrogées toutes les dispositions de loi ou de règlement contraires à la présente loi.

CONCLUSION

« Sans nous préoccuper d'un avenir encore bien lointain où les mines de houille viendront à manquer simultanément dans toutes les parties du monde, dit M. Baudin, nous pouvons nous alarmer, à juste titre, de la disproportion chaque jour plus marquée qui existe dans notre pays entre la production des mines de charbon et les exigences de la consommation nationale.

Notre déficit houiller est de plus en plus considérable, et pour le combler il nous faut, de plus en plus, avoir recours à la production extérieure. En 1887 nous achetions à l'étranger plus de 10 millions de tonnes de houille; ces achats se montent, aujourd'hui, à plus de 18 millions de tonnes qui représentent le tiers de la consommation de la France.

Dans ces conditions nous devrions poursuivre avec plus d'ardeur que tous les autres l'aménagement méthodique de nos forces hydrauliques, qui pourraient exister, dans les limites actuelles de leur utilisation possible. »

Des évaluations récentes estiment à environ 10 millions de chevaux la force hydraulique répartie sur notre territoire; c'est le chiffre à peine atteint par les appareils à vapeur. Or la machine hydraulique peut fournir le double

de la machine à vapeur, par sa marche continue. Aussi, alors que l'aménagement complet de nos forces hydrauliques permettrait de débiter à l'année 60 milliards de chevaux-vapeur, l'ensemble de nos moteurs à vapeur ne peuvent en produire que moitié moins.

L'aménagement intégral de nos cours d'eau n'est certainement pas immédiatement réalisable ; mais on est en droit d'espérer une situation meilleure que celle que les faits actuels nous révèlent. L'utilisation de la force hydraulique est loin d'être en rapport avec l'étendue des besoins industriels, ses applications aux usages publics ou domestiques seront loin d'être aussi nombreuses qu'on pourrait le souhaiter.

L'aménagement de ces forces naturelles n'a suscité aucun de ces efforts collectifs et décisifs par lesquels s'accomplissent les rénovations industrielles.

L'insuffisance des lois en vigueur est une des causes les moins contestées qui restreignent l'activité ou gênent l'essor des entreprises déjà constituées. L'extrême urgence d'une loi n'est plus à démontrer.

Dans l'élaboration de ces textes il faut être guidé par des raisons d'ordre juridique, par des motifs d'ordre économique, par l'étude de ce qui s'est fait à côté de nous.

Sur le premier point nous avons établi que la propriété sur les chutes d'eau est juridiquement inadmissible, que le régime de la concession est fondé sur la nature même de la chose utilisée et sur l'importance d'utilité publique qui doit être reconnue à la houille blanche et à la houille verte.

Au point de vue économique, le régime de la concession peut seul amener une exploitation rationnelle des chutes d'eau. Le régime de la liberté ne peut amener que l'accu-

parement, le trust. Il en serait de même pour le système de dualité des usines libres et des usines concédées.

La concession permet de créer rationnellement la chute, elle permet d'obtenir un prix de vente minimum, tout en garantissant au concessionnaire une rémunération assurée.

Lorsque M. Lebrun dit : « La question n'est plus entière », il devrait en déduire l'extrême nécessité de la loi, tout en déplorant l'imprévoyance dont on a déjà fait preuve, il ne peut pas en tirer un argument en faveur de sa thèse.

Il suffit d'ailleurs de jeter les yeux à côté de nous pour savoir ce que nous devons faire. C'est en Italie et surtout en Suisse que l'industrie hydraulique s'est développée le plus rapidement (1).

En Italie c'est la concession, sans doute quelque peu différente de la nôtre, qui est la règle générale.

En Suisse, la merveilleuse utilisation de la houille blanche a permis de suppléer en grande partie à l'insuffisance de la houille noire. Sans doute les législations sont diverses, mais toutes reconnaissent à l'État une souveraineté beaucoup plus développée que la nôtre. Le critérium de la navigabilité et de la flottabilité n'est plus un obstacle pour cette législation.

Beaucoup de cantons concèdent, ce sont les plus nombreux ; d'autres exploitent directement. Au point de vue des faits nous ne pouvons souhaiter une meilleure utilisation que celle qui est faite dans ce pays.

(1) V. Jegher. Rapport sur la législation du régime des eaux existant en Suisse 1784. — Remond. Résumé de la législation suisse. *Bulletin de la Société d'Études législatives*, n° 5. — Sollier. *L'énergie hydro-electrique des Alpes*.

En résumé le système de la concession s'impose en droit et en fait, il est nettement réclamé par les tendances législatives de notre époque, le consacrer par une loi bien attendue sera faire œuvre de raison et de prévoyance.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION.	5
 PREMIÈRE PARTIE	
Historique. Exposé des différents systèmes proposés et des critiques qu'ils ont soulevées.	
SECTION PREMIÈRE. — <i>Projet Jouard ou du Gouvernement</i> , déposé le 6 juillet 1900, repris par MM. Baudin et Millerand le 30 mai 1903, repris une seconde fois le 21 juin 1906	
§ I. — <i>Régime des concessions</i>	9
a) Les usines privées	9
b) Les usines publiques.	9
c) La déclaration d'utilité publique.	10
§ II. — <i>Droits et obligations</i>	11
a) Vis-à-vis des tiers	11
b) Vis-à-vis de l'État, des départements, des com- munes	11
§ III. — <i>Fin de la concession</i>	11
a) Clause de rachat	12
b) Clause de déchéance.	12
<i>Critique</i>	12
SECTION DEUXIÈME. — <i>Première proposition Guillaïn ou de la com- mission des distributions d'énergie.</i>	
§ I. — <i>Régime légal des usines hydrauliques.</i>	16

§ II. — Usines autorisées.	17
§ III. — Usines concédées.	17
a) La concession	17
b) Caractère des usines concédées	18
c) Droits et obligations du concessionnaire vis-à-vis des tiers	18
d) Droits et obligations du concessionnaire vis-à-vis de l'Administration	19
e) Clause de rachat	20
f) Clause de déchéance	20
§ IV. — Usines concédées sur les cours d'eau navigables et flot- tables;	21
Usine d'utilité publique	21
Critique :	22
I. — Objections de l'école libérale	22
II. — Objections de l'école interventionniste	23
SECTION TROISIÈME. — Système de l'« Act Torrens »	24
Critique.	27
SECTION QUATRIÈME. — Système de la Déclaration.	28
SECTION CINQUIÈME. — Proposition de loi dite de « Grenoble ».	29
§ I. — Licitations des droits de riveraineté	29
a) Procédure de licitation	30
b) Délai d'utilisation	31
c) Droits et obligations de l'usinier vis-à-vis des tiers.	32
d) Personnes ayant droit à indemnité	33
§ II. Des usines déclarées d'utilité publique	33
Critique.	34
Premier ordre d'objections	34
Deuxième ordre d'objections	36
SECTION SIXIÈME. — Système de MM. Haurion et Ader	36
a) Création d'associations syndicales	37
b) Mode de constitution de ces Associations.	38
c) Chutes concédées	38

TABLE DES MATIÈRES

203

d) Concurrence de demandes	39
e) Privilège des services publics.	39
SECTION SEPTIÈME. — <i>Seconde proposition Guillaïn</i>	41
SECTION HUITIÈME. — <i>Projets du Gouvernement</i>	42
I. Projet Mougeot	43
II. Projet Ruau	43
III. Projet Barthou-Caillaux.	44

DEUXIÈME PARTIE

**Étude des droits concurrents sur les cours d'eau
non navigables ni flottables.**

AVANT-PROPOS	45
------------------------	----

CHAPITRE PREMIER

NATURE JURIDIQUE DU DROIT DES RIVERAINS SUR L'EAU COURANTE

SECTION PREMIÈRE. — <i>L'eau courante « res communes »</i>	47
SECTION DEUXIÈME. — <i>Si l'eau courante est susceptible d'un droit de propriété</i>	49
SECTION TROISIÈME. — <i>Si le droit des riverains est un droit réel, une servitude.</i>	52
SECTION QUATRIÈME. — <i>Droit d'usage des riverains sur l'eau courante. Son étendue.</i>	53
a) Son fondement.	53
b) Sa nature.	54
c) Son étendue.	55

CHAPITRE DEUXIÈME

DROIT DES RIVERAINS SUR LE LIT

SECTION PREMIÈRE. — <i>Différents systèmes successivement admis</i>	58
<i>Premier système.</i> — Domanialité publique des cours d'eau	58
<i>Deuxième système.</i> — Droit de propriété des riverains sur les cours d'eau	59

<i>Troisième système. — Droit de propriété sur le lit. L'eau chose commune</i>	59
<i>Quatrième système. — Le lit et les eaux choses communes.</i>	60
<i>Cinquième et sixième systèmes</i>	61
SECTION DEUXIÈME. — <i>Loi du 8 avril 1898.</i>	61
<i>a) Fondement de la loi</i>	62
<i>b) Conséquences</i>	64
SECTION TROISIÈME. — <i>Critique de l'article 3 de la loi du 8 avril 1898.</i>	65

CHAPITRE TROISIÈME

DROITS DES RIVERAINS A L'UTILISATION DE LA FORCE MOTRICE USINES AYANT UNE EXISTENCE LÉGALE

SECTION PREMIÈRE. — <i>Droits et obligations du propriétaire d'une seule rive</i>	68
<i>a) Le riverain peut-il utiliser l'eau pour la création de forces motrices</i>	69
<i>b) Etendue de ce droit</i>	70
<i>c) Droits et obligations diverses</i>	72
<i>d) Le riverain peut-il céder les eaux auxquelles il a droit à un non-riverain</i>	72
SECTION DEUXIÈME. — <i>Droits et obligations du propriétaire des deux rives.</i>	73
SECTION TROISIÈME. — <i>Pouvoirs et droits de l'Administration.</i>	74
<i>a) Règlements administratifs.</i>	75
<i>b) Des autorisations individuelles</i>	75
<i>c) Retrait de l'autorisation.</i>	76
<i>d) Des droits des tiers</i>	78

CHAPITRE QUATRIÈME

ETUDE DU CRITERIUM DE LA DISTINCTION DES DEUX SORTES DE COURS D'EAU

SECTION PREMIÈRE. — <i>Criterium actuel de la distinction</i>	79
---	----

SECTION DEUXIÈME. — <i>Si le criterium de navigabilité ou de flottabilité convient à l'aménagement des chutes d'eau</i>	82
<i>Importance d'intérêt public de la Houille Blanche et de la Houille Verte</i>	82
CONCLUSION	87

TROISIÈME PARTIE

Étude critique des projets du Gouvernement

CHAPITRE PREMIER

INSUFFISANCE DE LA LÉGISLATION

SECTION PREMIÈRE. — <i>Textes actuels</i>	91
SECTION DEUXIÈME. — <i>Leur insuffisance</i>	94
§ I. — <i>Insuffisance en ce qui concerne la création</i>	94
a) Difficulté de concentrer les droits de riveraineté	94
b) De la servitude de passage et d'appui	95
c) Contrôle insuffisant de l'Administration	96
d) Non-usage des droits acquis	97
e) Danger du monopole	97
f) Insuffisance des usines publiques	98
§ II. — <i>Insuffisance des textes en ce qui concerne la délimitation des droits des intéressés</i>	99
a) Réserve des droits des tiers	99
b) Des droits de l'usinier sur la chute. Des droits de l'État	100

CHAPITRE DEUXIÈME

LE PROJET DE LOI DU GOUVERNEMENT RELATIF AUX USINES HYDRAULIQUES SUR LES COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES

PRÉLIMINAIRES	102
SECTION PREMIÈRE. — <i>Économie générale du projet de loi</i>	105
SECTION DEUXIÈME. — <i>Le projet de loi</i>	112

CHAPITRE TROISIÈME

ETUDE CRITIQUE DU PROJET DE LOI DU GOUVERNEMENT

SECTION PREMIÈRE. — <i>Critique des principes juridiques du projet</i>	122
§ A. — <i>Réfutation des arguments de l'exposé des motifs.</i>	122
§ B. — <i>Critique du maintien de la législation actuelle</i>	128
§ C. — <i>Critique de la création des usines à réquisition ou privilégiées</i>	131
§ D. — <i>Critique du maintien de deux catégories d'usines publiques</i>	134
§ E. — <i>La véritable base juridique de la création des usines hydrauliques</i>	136
SECTION DEUXIÈME. — <i>Dangers résultant de l'application du projet de loi</i>	138
§ A. — <i>Du maintien de la législation actuelle</i>	138
§ B. — <i>De la création des usines à réquisition</i>	141
SECTION TROISIÈME. — <i>Insuffisance des usines publiques et conclusion</i>	142

CHAPITRE QUATRIÈME

LE SEUL SYSTÈME JURIDIQUEMENT FONDÉ, PRATIQUEMENT APPLICABLE
A LA CRÉATION DES USINES HYDRAULIQUES

SECTION PREMIÈRE. — <i>La concession dans son fondement</i>	149
§ I. — <i>Bases juridiques</i>	149
§ II. — <i>La concession « au meilleur »</i>	153
§ III. — <i>Concession temporaire ou concession perpétuelle</i>	155
§ IV. — <i>Autonomie et dualité. — Les réserves en faveur des services publics</i>	157
§ V. — <i>Clauses de déchéance et de rachat.</i>	158
§ VI. — <i>De l'exploitation directe.</i>	159
§ VII. — <i>Du droit à indemnité des riverains</i>	161

SECTION DEUXIÈME — <i>La concession dans son application</i> . . .	162
§ I. — <i>Réfutation de quelques critiques</i>	162
§ II. — <i>Les usines doivent être « mixtes »</i>	165
§ III. — <i>L'avenir doit être réservé</i>	167
§ IV. — <i>La concession n'est pas la nationalisation</i>	169
§ V. — <i>La liberté prépare l'accaparement, le trust.</i> . . .	170
§ VI. — <i>Dans cette industrie la concurrence ne peut exister.</i> :	172
§ VII. — <i>Les catégories d'usines</i>	173
§ VIII. — <i>Les usines préexistantes</i>	177

CHAPITRE CINQUIÈME

DES USINES HYDRAULIQUES SUR LES COURS D'EAU
ET CANAUX DU DOMAINE PUBLIC

SECTION PREMIÈRE. — <i>Exposé des motifs</i>	179
SECTION DEUXIÈME. — <i>Critique de cet exposé des motifs</i>	180
SECTION TROISIÈME. — <i>Economie du projet du gouvernement</i> . .	181
SECTION QUATRIÈME. — <i>Critiques de la commission. — Justification du nouveau texte proposé.</i>	185
SECTION CINQUIÈME. — <i>Rapprochement du texte de la commission et de la proposition Baudin-Millerand</i>	191
SECTION SIXIÈME. — <i>Projet de loi modifié</i>	192
CONCLUSION	197

Vu :

Lyon, le 1^{er} avril 1909.

Le Président de la thèse.

JEAN APPLETON.

Vu :

Lyon, le 2 avril 1909.

Le Doyen de la Faculté,

C. FLURER.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 2 avril 1909.

Le Recteur de l'Académie,

Président du Conseil de l'Université,

F. JOUBIN.

